



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 30, 2004
Wednesday, March 31, 2004

Issue No. 5

First and Final Meeting on:

Bill C-27, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the public service of Canada for the financial year ending March 31, 2005

and

Fourth Meeting on:

Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2005

INCLUDING:

THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-27)

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 30 mars 2004
Le mercredi 31 mars 2004

Fascicule n° 5

Première et dernière réunion concernant:

Le projet de loi C-27, Loi portant octroi à Sa Majesté de crédits pour l'administration publique fédérale pendant l'exercice se terminant le 31 mars 2005

et

Quatrième réunion concernant:

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

Y COMPRIS:

LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi C-27)

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

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The name of the Honourable Senator Mercer is substituted for that of the Honourable Senator Day (*March 29, 2004*).

The name of the Honourable Senator Hubley is substituted for that of the Honourable Senator Gauthier (*March 29, 2004*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., is substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*March 30, 2004*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth is substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*March 30, 2004*).

The name of the Honourable Senator Day is substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*March 30, 2004*).

The name of the Honourable Senator Hubley is removed (*March 30, 2004*).

The name of the Honourable Senator Mercer is substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*March 31, 2004*).

The name of the Honourable Senator Hubley is substituted for that of the Honourable Senator Downe (*March 31, 2004*).

The name of the Honourable Senator Banks is substituted for that of the Honourable Senator Biron (*March 31, 2004*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., is added (*March 31, 2004*).

The name of the Honourable Senator Mahovlich is substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*March 31, 2004*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth is substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*April 1, 2004*).

The name of the Honourable Senator Downe is substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*April 1, 2004*).

The name of the Honourable Senator Biron is substituted for that of the Honourable Senator Banks (*April 1, 2004*).

Published by the Senate of Canada

Available from: Communication Canada
Canadian Government Publishing, Ottawa, Ontario K1A 0S9

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

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

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité

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

Le nom de l'honorable sénateur Mercer est substitué à celui de l'honorable sénateur Day (*le 29 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley est substitué à celui de l'honorable sénateur Gauthier (*le 29 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 30 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth, est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*le 30 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Day, est substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 30 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley, est enlevé (*le 30 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer, est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 31 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley, est substitué à celui de l'honorable sénateur Downe (*le 31 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks, est substitué à celui de l'honorable sénateur Biron (*le 31 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., est ajouté (*le 31 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 31 mars 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth, est substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 1^{er} avril 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Downe, est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 1^{er} avril 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Biron, est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 1^{er} avril 2004*).

Publié par le Sénat du Canada

Disponible de:
Communication Canada – Édition Ottawa (Ontario) K1A 0S9

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

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C., is removed (*April 1, 2004*).

The name of the Honourable Senator Finnerty is substituted for that of the Honourable Senator Mahovich (*April 1, 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, c.p., est enlevé (*le 1^{er} avril 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty, est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovich (*le 1^{er} avril 2004*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 25, 2004:

Second reading of Bill C-27, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the public service of Canada for the financial year ending March 31, 2005.

The Honourable Senator Day moved, seconded by the Honourable Senator Cools, that the Bill be read the second time.

After debate,

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

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Day moved, seconded by the Honourable Senator Sibbeston, 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*, le jeudi 25 mars 2004:

Deuxième lecture du projet de loi C-27, Loi portant octroi à Sa Majesté de crédits pour l'administration publique fédérale pendant l'exercice se terminant le 31 mars 2005.

L'honorable sénateur Day propose, appuyé par l'honorable sénateur Cools, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Day propose, appuyé par l'honorable sénateur Sibbeston, 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 30, 2004
(8)

[*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 Biron, Comeau, Doody, Downe, Finnerty, Hubley, Lynch-Staunton, Mercer, Murray P.C., Oliver, Ringuette and Robichaud, P.C. (12).

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-27, for granting to Her Majesty certain sums of money for the public service of Canada for the financial year ending March 31, 2005.

WITNESSES:

From the Treasury Board of Canada:

Jim Judd, Secretary of the Treasury Board of Canada;

Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies Sector.

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

It was moved by the Honourable Senator Finnerty, that the committee complete clause by clause consideration of Bill C-27.

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

It was agreed, that the title stand.

It was agreed that the preamble stand.

It was agreed, that clause 1 stand.

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 schedule 1.1 carry.

It was agreed, that schedule 1.2 carry.

It was agreed, that schedule 2 carry.

It was agreed, that the title carry.

It was agreed, that the preamble carry.

It was agreed, that clause 1 carry.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 30 mars 2004
(8)

[*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 Biron, Comeau, Doody, Downe, Finnerty, Hubley, Lynch-Staunton, Mercer, Murray, c.p., Oliver, Ringuette et Robichaud, c.p. (12).

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-27, Loi portant octroi à Sa Majesté de crédits pour l'administration publique fédérale pendant l'exercice se terminant le 31 mars 2005.

TÉMOINS:

Du Conseil du Trésor du Canada:

Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada;

Mike Joyce, secrétaire adjoint, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses.

M. Judd fait une déclaration puis, avec l'aide de l'autre témoin, répond aux questions.

Il est proposé par l'honorable sénateur Finnerty que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-27.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu de réserver le titre.

Il est convenu de réserver le préambule.

Il est convenu de réserver l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 7.

Il est convenu d'adopter l'annexe 1.1.

Il est convenu d'adopter l'annexe 1.2.

Il est convenu d'adopter l'annexe 2.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

It was agreed, that Bill C-27 be adopted without amendment.

It was agreed that the Chair report Bill C-27 at the next sitting of the Senate.

At 10:25 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu d'adopter le projet de loi C-27 sans amendement.

Il est convenu que le président fera rapport du projet de loi C-27 à la prochaine séance du Sénat.

À 10 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Wednesday, March 31, 2004

(9)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:20 p.m., this day, in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Lowell Murray, P.C. presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Comeau, Hubley, Mahovlich, Mercer, Murray P.C., Oliver, Ringuette and Robichaud, P.C. (9).

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 February 26, 2004, the committee continued its examination of the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 2005. (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue 3 of the Proceedings of the Committee.*)

WITNESS:

From Queen's University:

Dr. Harvey Lazar, Director, Institute of Intergovernmental Relations.

Dr. Lazar made a statement and answered questions.

At 7:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 31 mars 2004

(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 18 h 20, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Lowell Murray, c.p. (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Banks, Comeau, Hubley, Mahovlich, Mercer, Murray, c.p., Oliver, Ringuette et Robichaud, c.p. (9).

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 26 février 2004, le comité poursuit son examen des dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 3 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN:

De l'Université Queen's:

M. Harvey Lazar, directeur, Institut des relations intergouvernementales.

M. Lazar fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 30, 2004

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

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-27, An Act for granting to Her Majesty certain sums of money for the public service of Canada for the financial year ending March 31, 2005, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, March 25, 2004, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 30 mars 2004

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

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déferé le Projet de loi C-27, Loi portant octroi à Sa Majesté de crédits pour l'administration publique fédérale pendant l'exercice se terminant le 31 mars 2005, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 25 mars 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président,

LOWELL MURRAY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 30, 2004

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-27, for granting to Her Majesty certain sums of money for the public service of Canada for the financial year ending March 31, 2005, 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, the Senate has referred to us Bill C-27, for granting to Her Majesty certain sums of money for the public service of Canada for the financial year ending March 31, 2005.

For the record, we have already had two meetings on the Main Estimates for the fiscal year 2004-05, and we began debate on this supply bill in the Senate the other day. The Senate decided to send this bill to the committee, an unusual move, but the circumstances are unusual, in that, first, the Main Estimates that were tabled are to be replaced by a new set of Estimates sometime this spring; second, there is no Part III to the Estimates, that is to say, departmental plans and priorities; and third, the supply bill is seeking interim supply for a period of nine months into this fiscal year. For all these reasons, the Senate thought we should have another look at it and resume our dialogue with the Treasury Board.

Senator Kinsella, who spoke on this matter, asked that one or other of two deputy ministers, either the Deputy Minister of Finance or the Secretary to the Treasury Board, come to the committee to answer some questions and address some of these issues. Mr. Jim Judd, the Secretary to the Treasury Board, is here. Thank you, Mr. Judd, for rearranging your schedule to accommodate us in this way. He is accompanied by our old friend, Mr. Mike Joyce, a frequent witness at this committee on the Estimates.

Mr. Jim Judd, Secretary to the Treasury Board of Canada: Mr. Chairman, if I could, I should like to begin this session with a brief opening statement to set the context for our discussion on the Main Estimates. Once I have concluded, I will be pleased to answer any questions you may have, or ask my more experienced colleague Mr. Joyce to help me out on some.

Let me start by clarifying an important, and perhaps inadvertently confusing, distinction that may save some time today, which is to say that the Main Estimates tabled in February are neither draft nor interim documents, as some have referred to them.

The fact that they do not include new spending in the budget is not unusual. As you know, this is quite normal, given the usual sequencing of budgets versus Main Estimates in any given fiscal year.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 30 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-27, Loi portant octroi à Sa Majesté de crédits pour l'administration publique fédérale pendant l'exercice se terminant le 31 mars 2005, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, le Sénat nous a renvoyé le projet de loi C-27, Loi portant octroi à Sa Majesté de crédits pour l'administration publique fédérale pendant l'exercice se terminant le 31 mars 2005.

Aux fins du compte rendu, je précise que nous avons déjà consacré deux réunions à l'étude du Budget principal des dépenses de l'exercice financier 2004-2005 et que nous avons commencé à débattre de ce projet de loi de crédits au Sénat l'autre jour. Le Sénat a décidé de nous renvoyer ce projet de loi, décision inhabituelle, mais les circonstances sont inhabituelles puisque premièrement, le Budget principal des dépenses qui a déjà été déposé sera remplacé par un nouveau Budget des dépenses plus tard au cours du printemps; deuxièmement, il n'y a pas de partie III, les rapports ministériels sur les plans et les priorités; troisièmement, ce projet de loi de crédits prévoit des crédits provisoires pour une période couvrant neuf mois de l'exercice financier. Pour toutes ces raisons, le Sénat a jugé bon que nous y regardions de plus près et que nous reprenions le dialogue avec les représentants du Conseil du Trésor.

Le sénateur Kinsella, qui a pris part au débat, a demandé que soit le sous-ministre des Finances ou le secrétaire du Conseil du Trésor compare devant nous pour répondre à quelques questions et à quelques préoccupations. M. Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor est présent. Merci, monsieur Judd, d'avoir remanié votre emploi du temps pour venir nous rencontrer. Il est accompagné de notre vieil ami, M. Mike Joyce, qui comparait souvent lorsque nous examinons le Budget des dépenses.

M. Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada: Monsieur le président, si vous le permettez, j'aimerais commencer par une brève introduction qui me permettra d'établir le contexte entourant notre discussion sur le Budget principal des dépenses. Je serai ravi de répondre à vos questions après mon allocution ou de demander à mon collègue qui a plus d'expérience, M. Joyce, de m'aider à répondre.

Pour commencer, j'aimerais apporter une distinction importante — source d'éventuelle confusion involontaire — afin de gagner du temps aujourd'hui: le Budget principal des dépenses déposé en février n'est ni une ébauche, ni un document intérimaire, comme certains l'ont appelé.

Le fait qu'il ne contienne aucune nouvelle dépense n'est pas inhabituel. Comme vous le savez, c'est même tout à fait normal, étant donné la séquence habituelle des documents et prévisions budgétaires de n'importe quel exercice.

We have done our best to reflect the new structure of government in the Main Estimates, including adjustments to base resources. While the February Main Estimates do not reflect the final results of negotiations on these resource adjustments, this is more a matter of precision in the numbers than a question of material change.

In our view, the restructuring adjustments will not affect the overall totals, and we do not anticipate major adjustments. Instead, we expect adjustments at the margins, primarily affecting corporate service allocations among those organizations and departments that were affected by the restructuring of government on December 12 last year.

Given the extent of the government reorganization announced last December 12, we felt that re-tabling the Main Estimates would provide Parliament with the latest, updated expenditure information in a single comprehensive document as soon as we were able to compile it. Our intention was to provide greater transparency in terms of the changes that will be forthcoming over the course of the year, given what we know now — for example, the budget decisions announced last week and the related question of the \$1 billion in reallocations to the government's A base budget.

With the nine-twelfths supply, and the possibility of dealing with full supply in the fall, this approach also provides the opportunity to consolidate what would otherwise be a Supplementary Estimates process into a single supply process.

With regard to the nine-twelfths supply bill, the current situation is one of uncertainty around the parliamentary schedule and whether Parliament will be sitting at the end of June in order to pass a full supply bill, as is the normal process.

I might point out that, in this regard, Mr. Chairman, our research indicates that there are three precedents in the last 20 years for asking for more than usual interim supply.

Senator Oliver: For nine months?

Mr. Judd: Nine months' supply was sought for fiscal year 1997-98, for 1989-90, and seven-twelfths supply was sought for fiscal year 1996-97.

Senator Lynch-Staunton: With one set of Main Estimates, not two?

Mr. Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure and Management Strategies Sector, Treasury Board of Canada: That is correct, senator.

Mr. Judd: In our judgment, the prudent approach here is to ensure greater planning certainty for departments and organizations — which for the most part are also going through a significant reorganization through to the fall — in which to continue the delivery of current programs. As you know, this is

Nous avons fait de notre mieux pour tenir compte, dans le Budget principal des dépenses, de la nouvelle structure de gouvernement, ce qui comprend des rajustements aux ressources de base. Et, tandis que le Budget principal des dépenses de février ne tient pas compte des résultats finals des négociations sur les rajustements liés aux ressources, il s'agit d'une question de précision des chiffres plutôt que d'un changement important.

Les rajustements liés à la restructuration n'auront pas d'incidence sur les grands totaux, et nous ne prévoyons aucun rajustement important. Par contre, nous prévoyons des rajustements sur les marges, touchant principalement les allocations pour services ministériels au sein des organismes et ministères touchés par la restructuration du gouvernement annoncée le 12 décembre dernier.

Compte tenu de l'ampleur de la restructuration gouvernementale annoncée le 12 décembre, nous avons cru que le fait de redéposer le Budget principal des dépenses fournirait au Parlement l'information la plus récente sur les dépenses en un seul document complet dès que nous serions en mesure de le compiler. Nous avons l'intention de faire preuve de plus de transparence quant aux changements à venir en cours d'année, étant donné ce que nous savons maintenant — à savoir, les décisions budgétaires annoncées la semaine passée et la question connexe de la réaffectation de un milliard de dollars au budget des services votés.

En comptant sur les neuf douzièmes des crédits et sur la possibilité de négocier la totalité des crédits à l'automne, cette approche fournit l'occasion de renforcer, en un seul processus, l'attribution des crédits, ce qui autrement constituerait un processus distinct d'élaboration du Budget principal des dépenses.

En ce qui concerne les neuf douzièmes des crédits du projet de loi, le calendrier parlementaire n'est pas encore clairement établi. De même, il n'est pas certain que le Parlement siègera à la fin de juin et qu'il sera en mesure d'adopter la totalité des crédits, selon le processus habituel.

À cet égard, monsieur le président, nos recherches indiquent qu'à quatre reprises déjà au cours des vingt dernières années, on a demandé plus que les crédits provisoires habituels.

Le sénateur Oliver: Pour neuf mois?

M. Judd: En 1997-1998 et en 1989-1990, on a demandé des crédits pour neuf mois et on a demandé sept douzièmes des crédits pour l'exercice 1996-1997.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avec un seul Budget principal des dépenses et non pas deux?

M. Mike Joyce, secrétaire adjoint, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses, Conseil du Trésor du Canada: C'est exact, sénateur.

M. Judd: À notre avis, une approche prudente permet d'apporter davantage de précision en matière de planification à l'endroit des ministères et des organismes qui, pour la plupart, procèdent actuellement à une importante réorganisation qui se prolongera jusqu'à l'automne. Néanmoins, les ministères doivent

not the first time that the government has taken these prudent measures to ensure the passage of sufficient interim supply in similar situations.

The decision to defer tabling of the reports on plans and priorities also reflects our interest in balancing timing with the need to provide Parliament with adequate information, not just on the numbers, but to situate the numbers within department and agency strategic and operational plans.

If I could, I should like briefly now to turn to our plans for the remainder of this calendar year. With respect to the tabling of reports on plans and priorities, we anticipate carrying this out in two phases: a tentative May 27 tabling for roughly 70 organizations, and a tentative fall tabling for the remainder, probably more than 20 organizations currently, that have been affected by the reorganization or by budget decisions of last week; coupled with these reports on plans and priorities, an updated set of Main Estimates to provide Parliament with a single, comprehensive document reflecting the three areas of information not included in the Main Estimates tabled in February, that is to say, the final result of resource adjustments as a consequence of the departmental reorganizations announced by the government last December; new spending decisions announced in the budget for 2004, as was made evident last week; and, finally, the result of the \$1-billion reduction exercise that was announced in budget 2004 on March 23.

As I mentioned previously, our hope is that we will be able to combine this with first regular Supplementary Estimates into a single supply process.

I would now invite your questions and comments on these issues.

The Chairman: Thank you, Mr. Judd.

Senator Lynch-Staunton: You are not the only ones being affected by what you call the uncertainty surrounding the parliamentary schedule. After listening to you, I think you have added another argument to the many that I present in favour of fixed terms. If you do not mind, I might quote you some day.

The normal process of presenting the Mains, et cetera, has been disrupted by the reorganization of the government announced in December. That reorganization is massive. As I recall, it was announced by the Prime Minister either the day of or the day after his being sworn in. It must have been prepared over a long period of time. Why did it have to be announced at that time? Why could it not wait, so that when the Estimates came down, you would have had the regular Estimates, work on the reorganization and the readjusted Estimates at the same time, and then could announce both at the same time?

assurer la prestation des programmes en cours. Ce n'est pas la première fois que le gouvernement adopte des mesures de prudence pour faire en sorte que les crédits supplémentaires requis soient adoptés en de telles circonstances.

La décision de reporter le dépôt des rapports sur les plans et les priorités tient également compte de notre volonté de trouver le juste milieu entre le respect de l'échéancier et le besoin de fournir au Parlement l'information requise, ce qui signifie non seulement les chiffres, mais aussi des données permettant de situer les chiffres dans les plans stratégiques et opérationnels des ministères et organismes.

Si vous le permettez, j'aimerais maintenant vous présenter brièvement nos plans d'action pour le reste de l'année civile en cours. Nous prévoyons que le dépôt des rapports sur les plans et les priorités se fera en deux étapes: dépôt fixé provisoirement au 27 mai pour environ 70 organismes et dépôt fixé provisoirement à l'automne pour le reste, probablement plus de 20 organismes, touchés par la restructuration ou par des décisions annoncées dans le budget la semaine dernière. Jumelé à ces rapports sur les plans et les priorités, le Budget principal des dépenses à jour, qui constituera pour le Parlement un document unique et complet, comprendra trois volets d'information non compris dans le Budget principal des dépenses déposé en février: les résultats finaux des rajustements de ressources découlant de la restructuration ministérielle annoncée par le gouvernement le 12 décembre; les nouvelles décisions de dépenses annoncées la semaine dernière dans le budget de 2004; et enfin, les résultats de l'exercice de compression budgétaire d'un milliard de dollars annoncé dans le budget de 2004, le 3 mars.

Comme je l'ai annoncé précédemment, nous souhaitons pouvoir combiner ce budget au Budget supplémentaire des dépenses, démarche qui conduirait à un seul processus d'attribution des crédits.

Je vous invite maintenant à me poser vos questions et à me faire part de vos commentaires sur la question.

Le président: Merci, monsieur Judd.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous n'êtes pas les seuls à ressentir ce que vous appelez l'incertitude au sujet du calendrier parlementaire. Je pense que vous venez d'ajouter un autre argument à tous ceux, nombreux, que je fais valoir en faveur d'élections à date fixe. Avec votre permission, je vous citerai peut-être un jour.

Le processus normal de dépôt du Budget principal des dépenses, et cetera, a été perturbé par la vaste restructuration du gouvernement annoncée en décembre. Si je me souviens bien, le premier ministre l'a annoncée soit le jour de son assermentation, soit le lendemain. Elle devait être prévue depuis longtemps. Pourquoi devait-elle être annoncée à cette date? Cette annonce n'aurait-elle pas pu attendre, ce qui aurait permis de préparer la restructuration et de rajuster le Budget des dépenses pour ensuite déposer un budget normal et annoncer la restructuration en même temps?

Maybe “announce” is not the right word, but it seems to me the cart has been put before the horse here; massive reorganization and then, oops, we have to put down the Main Estimates because the law requires it, but they are not really factual numbers, in the sense that many of the chapter headings will have to be changed to reflect the reorganization. To repeat myself: Why announce the reorganization when the Estimates applicable to that reorganization are still being worked on?

Mr. Judd: With respect, senator, the machinery-of-government decisions are a prime ministerial prerogative. In my experience, Prime Ministers are free, and have been free in the past, to make decisions as to the organization of government as they see fit. It is unfortunate in this sense, that we were unable to quickly capture the changes in the Main Estimates to the extent we would have liked, but in the circumstances, we felt we really had no option but to proceed in the fashion that we did.

Perhaps if we had been more nimble, we would have been able to do a better job, but I think, given the timetable here, with the change in government, the reorganization of government, the Speech from the Throne and the budget all in rapid succession, we did the best we could in the circumstances.

Senator Lynch-Staunton: I am not faulting your work but whoever is responsible for what appears to be the haste in announcing the reorganization when the timing was so poor for others who have to work around it.

Were you aware that the reorganization was taking place? Do you know how it came about? Were departments consulted or did it just come out of the blue? It is massive. I think it is even more significant than the one that Prime Minister Kim Campbell announced soon after she took office.

Mr. Judd: Prime Minister Campbell’s was a significant reorganization as well. I am not sure in comparative terms —

Senator Lynch-Staunton: They were both significant, would you agree with that?

Mr. Judd: Both were significant. I know that the planning for the reorganization had preceded the transition of government and I believe that deputies responsible for the organizations affected had been spoken to in advance of those decisions. Certainly that was the case — I can only speak personally in this instance — with respect to my own department, which was fairly substantially affected. Parts of it ended up in the new Public Service Human Resource Management Agency of Canada and parts of it are being divested to Public Works and Government Services Canada.

Senator Oliver: Was that not under Bill C-25?

Mr. Judd: No. It was a reorganization decision associated with the transition, as opposed to a consequence of or response to Bill C-25 per se.

Peut-être que «annoncer» n’est pas le bon mot, mais il me semble qu’on a mis la charrue devant les boeufs; on s’est lancé dans une vaste restructuration puis, surprise, on s’est rendu compte qu’il fallait déposer un budget principal des dépenses puisque la loi l’exige, mais il ne contenait pas les vrais chiffres puisque de nombreux titres de chapitre vont devoir être modifiés pour refléter la restructuration. Je me répète: pourquoi annoncer la restructuration alors qu’on travaille encore à préparer le budget principal des dépenses qui s’appliquerait à la nouvelle structure?

M. Judd: Sauf votre respect, sénateur, les décisions concernant l’appareil gouvernemental relève de la prérogative du premier ministre. D’après mon expérience, les premiers ministres ont toujours été libres de prendre des décisions sur l’organisation du gouvernement comme bon leur semble. Il est malheureux que nous n’ayons pas pu rapidement refléter ces modifications dans le budget principal des dépenses comme nous l’aurions voulu, mais dans les circonstances, nous pensions n’avoir d’autre choix que de procéder comme nous l’avons fait.

Si nous avions été plus agiles, nous aurions peut-être pu faire mieux, mais je pense qu’étant donné les échéances, le changement à la direction du gouvernement, la restructuration du gouvernement, le discours du Trône et le budget qui se sont succédé rapidement, nous avons fait de notre mieux.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce n’est pas vous que je blâme mais plutôt celui qui semble avoir été si pressé d’annoncer cette restructuration alors que le moment était si mal choisi pour ceux qui doivent s’en accommoder.

Saviez-vous qu’il y aurait une restructuration? Savez-vous comment cette décision a été prise? Les ministères ont-ils été consultés ou est-ce qu’ils ont été pris par surprise? C’est une vaste restructuration. Je pense qu’elle est encore plus importante que celle annoncée par la première ministre Kim Campbell peu après son arrivée au pouvoir.

M. Judd: La restructuration de la première ministre Campbell était également vaste. Si on les comparait, je ne suis pas sûr...

Le sénateur Lynch-Staunton: Les deux étaient très importantes, n’est-ce pas?

M. Judd: Oui. Je sais que la restructuration était prévue avant la transition et je crois que les sous-ministres responsables des organismes touchés avaient été consultés avant que ces décisions soient prises. En tout cas, c’est ainsi que ça s’est passé pour mon propre ministère qui a été touché de manière assez importante, mais je ne peux parler que de mon expérience personnelle. Certains secteurs de mon ministère font maintenant partie de la nouvelle agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada alors que d’autres ont été transférés à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Le sénateur Oliver: Est-ce que ce n’est pas en vertu du projet de loi C-25?

M. Judd: Non. Il s’agit d’une restructuration associée à la transition, plutôt qu’une conséquence du projet de loi C-25.

Senator Lynch-Staunton: That is the end of my general intervention. The Prime Minister was not a member of the preceding government for about two years, and I just do not understand how he could suddenly not only be made aware, the day he comes into office, of this reorganization, but announce it. Did somebody brief him ahead of time, tell him the implications and explain to him and cabinet that as a result, the Estimates will be, I will not say incomplete, but not as clear as they should be? Was there any attention at all given to the fallout, some of which we are discussing today?

Mr. Judd: I believe, as is normally the case in respect of transitions of governments, where the change in government is known, there would have been the normal pre-transition briefings provided for the incoming government, by officials of the Privy Council Office more than anyone else, I assume, on those issues. I think that was the case this time around.

Senator Lynch-Staunton: Perhaps we can develop this with the President of the Treasury Board or other ministers.

The Chairman: Mr. Judd, the Secretary to the Treasury Board — correct me if I am wrong — over the last number of years has also been Comptroller General, has he not?

Mr. Judd: That is correct, senator. The Secretary of the Treasury Board had the joint title of secretary and Comptroller General since the other event Senator Lynch-Staunton referred to, which was the 1993 reorganization of government, when the two offices were combined.

The Chairman: This government will appoint a separate comptroller general. Will he or she be part of Treasury Board?

Mr. Judd: The new comptroller general will be part of the Treasury Board Secretariat. The individual in question would have the status of deputy head, and in effect, would take over a part of the secretariat that deals with accounting, financial management issues, financial policy issues, internal audit and some other functions that have traditionally been associated with the Comptroller General's role in the past.

The Chairman: When Mr. Reg Alcock was before the committee, we asked him about the reporting relationships of the comptrollers who will be located in the various departments and agencies of the government. It was not clear to him at that time, and certainly not to us, whether those comptrollers would be reporting to the comptroller general over at Treasury Board, or whether, in the first instance, they would be reporting to their own deputy ministers.

A few days later, it appeared that that issue had been resolved in favour of the deputy ministers, or in favour of the status quo, as it were. I saw Mr. Alcock being interviewed on CBC Television, and in answer to a direct question from Don Newman, he said that the comptrollers in the different departments and agencies — I hope I understood him

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est la fin de mon commentaire d'ordre général. Le premier ministre n'était pas membre de l'ancien cabinet depuis deux ans environ. Et je ne comprends pas comment il a pu être soudainement informé de la restructuration le jour où il a pris le pouvoir, ni comment il a pu l'annoncer le même jour. Est-ce que quelqu'un l'a informé d'avance des répercussions et lui a expliqué ainsi qu'à son cabinet que le budget des dépenses serait, je ne dirais pas incomplet, mais pas aussi clair qu'il devrait l'être en raison de cette restructuration? S'est-on arrêté un instant pour penser aux retombées, comme celles dont nous discutons aujourd'hui?

M. Judd: Je crois, comme c'est normalement le cas lorsqu'il y a un changement à la tête du gouvernement et que ce changement est connu, que les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé auraient informé le nouveau gouvernement de ces changements. Je pense que c'est ce qui s'est produit en l'occurrence.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous pourrions peut-être approfondir cette question avec le président du Conseil du Trésor et d'autres ministres.

Le président: Monsieur Judd, depuis un certain nombre d'années — corrigez-moi si je me trompe — le secrétaire du Conseil du Trésor est également contrôleur général, n'est-ce pas?

M. Judd: C'est exact, sénateur. Le secrétaire du Conseil du Trésor est également contrôleur général depuis la restructuration du gouvernement en 1993 que le sénateur Lynch-Staunton a mentionné.

Le président: Le nouveau gouvernement va séparer ces deux fonctions et nommer un nouveau contrôleur général. Relèvera-t-il du Conseil du Trésor?

M. Judd: Le nouveau contrôleur général relèvera du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il aura le rang de sous-ministre et, en fait, assumera une part des responsabilités du secrétariat qui concernent la comptabilité, la gestion financière, la politique financière, la vérification interne en plus des fonctions qui font traditionnellement partie du mandat du contrôleur général.

Le président: Lorsque M. Reg Alcock a comparu devant notre comité, nous l'avons interrogé au sujet des liens hiérarchiques des contrôleurs qui travailleront dans les divers ministères et organismes du gouvernement. Il ne savait pas, et nous encore moins que lui, si ces contrôleurs relèveraient du contrôleur général au Conseil du Trésor ou s'ils relèveraient d'abord de leur propre sous-ministre.

Quelques jours plus tard, cette question semble avoir été réglée en faveur des sous-ministres, ou du statu quo, en quelque sorte. J'ai vu une entrevue de M. Alcock à la télévision de CBC et en réponse à une question directe de Don Newman, il a dit que les contrôleurs des différents ministères et organismes — j'espère l'avoir bien compris — relèveraient de

correctly — would be reporting to their own deputy minister but would have a “secondary reporting relationship to the comptroller general.” Do you know anything about that?

Mr. Judd: Indeed I do, Mr. Chairman.

The issue of reporting relationships with respect to the comptroller general has been the subject of substantial debate over the last several months. The two options, as you outlined, were, essentially, to have departmental comptrollers responsible to their deputy ministers or, alternatively, responsible to the comptroller general. We consulted, I think quite widely, including with people in the private sector to get a sense of private sector practices in this area; the current and former auditors general; other public administration experts and so on. In the final analysis, the result is that departmental comptrollers will report to their deputy ministers, but the comptroller general will have a minimum four-part relationship with departmental comptrollers. The comptroller general will have a role in the appointment of departmental comptrollers, and in their annual appraisal and assessments. The comptroller general will set the standards for comptrollers in departments in terms of qualifications, experience and credentials. The comptroller general will also be asked to play a more significant role in the broader development of the comptrollers’ community within the government.

As I said, arguments were made on both sides by various and sundry people. I think that in the final analysis, it came out the way it did because of a concern that were comptrollers to be responsible to the comptroller general, it would, perhaps, undercut the sense of accountability of deputy ministers if their senior financial person reported to someone other than them.

In any event, I suspect it may be an issue that will be revisited in the future, depending on how the current system works over the next year or two.

The Chairman: When you describe the four-part relationship between the comptroller general and the comptrollers in the different departments and agencies, is that what is meant by a “secondary reporting relationship?”

Mr. Judd: That is exactly it. In the internal discussions that have taken place around this issue, we have referred to the relationship as solid line/dotted line.

The Chairman: The question, to put it in a crude terms, is whether the comptroller of the department will have complete freedom to flash an amber light, as it were, to the comptroller general about activities that may be taking place or may be imminent in that department or agency. I mentioned this in the debate the other day, in the case of Public Works and the sponsorship business. Ran Quail, the former deputy minister, testified that because of the relationship that appeared to exist between the minister and a lower-level bureaucrat, he stood aside and allowed that relationship, whatever it entailed, to continue.

One wonders whether a comptroller in that department, with a comptroller general in the Treasury Board, would have made any difference if the comptroller were reporting to the deputy minister. If the deputy minister stands aside, will the comptroller stand aside too? What do you think of that?

leur propre sous-ministre mais qu’ils auraient un «lien hiérarchique secondaire avec le contrôleur général». Êtes-vous au courant de cela?

M. Judd: Oui, monsieur le président.

La question des liens hiérarchiques avec le contrôleur général a fait l’objet d’importants débats au cours des derniers mois. Les deux options, que vous avez décrites, étaient essentiellement que les contrôleurs des ministères rendent compte à leur sous-ministre ou qu’ils relèvent du contrôleur général. Nous avons tenu de vastes consultations, y compris dans le secteur privé, pour voir quelle est la pratique à cet égard; l’actuelle vérificatrice générale et ses prédécesseurs; d’autres experts en matière d’administration publique, et cetera. En dernière analyse, on a décidé que les contrôleurs ministériels relèveraient de leur sous-ministre mais que le contrôleur général aurait à tout le moins une relation à quatre volets avec les contrôleurs ministériels. Le contrôleur général aura son mot à dire dans la nomination des contrôleurs ministériels, ainsi que dans leur évaluation du rendement annuel. Le contrôleur général fixera les normes de qualification, d’expérience et de compétence des contrôleurs ministériels. Le contrôleur général sera également invité à jouer un rôle plus important dans le développement général du groupe de contrôleurs de la fonction publique.

Comme je l’ai dit, diverses personnes ont fait valoir des arguments en faveur des deux options. Je pense qu’en dernière analyse on a pris la décision qu’on a prise parce qu’on craignait que le sens de responsabilité des sous-ministres serait miné si leurs principaux agents financiers rendaient compte à un autre qu’à eux-mêmes.

Quoi qu’il en soit, je soupçonne qu’on verra comment le système fonctionne pendant un an ou deux et qu’on réexaminera ensuite cette question.

Le président: Lorsque vous parlez d’une relation à quatre volets entre le contrôleur général et les contrôleurs des différents ministères et organismes, que veut dire une «relation hiérarchique secondaire»?

M. Judd: Exactement cela. Lors de nos discussions internes sur cette relation hiérarchique, nous parlions d’une ligne pleine ou d’une ligne pointillée.

Le président: Pour parler clair, il est question de savoir si le contrôleur ministériel sera entièrement libre d’alerter le contrôleur général au sujet d’activités en cours ou imminentes dans son ministère ou organisme. L’autre jour, pendant le débat, j’ai posé cette question en songeant à Travaux publics et au programme des commandites. Ran Quail, l’ancien sous-ministre, a dit dans son témoignage qu’en raison de la relation qui semblait exister entre le ministre et un fonctionnaire subalterne, il s’est écarté et a permis que cette relation — et tout ce qu’elle impliquait — se poursuive.

On se demande si les choses se seraient passées autrement s’il y avait eu un contrôleur général au Conseil du Trésor dans la mesure où le contrôleur rend compte au sous-ministre. Si le sous-ministre s’écarte, le contrôleur s’écartera-t-il lui aussi? Qu’en pensez-vous?

Mr. Judd: It is a legitimate question, senator, and certainly, as I said, in the internal debates around this issue, there were pros and cons of either option.

The Chairman: You spoke about dotted lines, but is it a direct link with the comptroller general? Will that comptroller in the department be in a position to give a head's up, at least, in a formal way, to the comptroller general about something that is taking place in that department or agency that concerns him?

Mr. Judd: In fact, senator, there is already an obligation for that to be done now. Several years ago, we changed the comptrollership policy for the government to make it mandatory that senior financial officers report any such situations to the then deputy comptroller general. I took the opportunity, I believe last fall, to remind my deputy ministerial colleagues formally in writing of that policy and those obligations. That will continue in the new construct.

The Chairman: Well, it raises some interesting questions, which I will not ask, that the House of Commons Public Accounts Committee is now looking into.

Senator Downe: Mr. Judd indicated that the current Auditor General was asked her opinion on whether the comptroller should report to the deputy minister or to the comptroller general. What was her position?

Mr. Judd: Her position was coincident with the final decision.

Senator Downe: She supports the final decision; is that right?

Mr. Judd: Yes. I also discussed the issue with her predecessor at some length, not just on the basis of his public administration background but also his current role in private sector governance issues. One of the things we were interested in discussing with both was their experience in both the public and private sector elsewhere. I believe it is fair to say that both came out with the view that clarity of accountability would best be ensured by having the departmental comptrollers report to the deputy ministers.

Senator Downe: My second question refers to your opening statement, on the top of page 2. You indicate that the supply bill is nine-twelfths because of uncertainty around Parliament's schedule. I assume if, after the next election there is a minority government, we can expect this nine-twelfths to be the rule rather than the exception because there would be continuing uncertainty?

Mr. Judd: You are taxing my predictive powers, senator.

Senator Downe: I am curious.

Senator Comeau: Mr. Judd, my question revolves around the issue of the two sets of Main Estimates. I would like to quote to you a statement made by the President of the Treasury Board when he appeared before this committee a couple of weeks ago.

M. Judd: C'est une bonne question, monsieur le sénateur, et, comme je le disais, lors de nos débats internes, nous avons examiné les avantages et les inconvénients des deux options.

Le président: Vous avez parlé d'une ligne pointillée, mais est-ce qu'il y a un lien direct avec le contrôleur général? Est-ce que le contrôleur ministériel sera en mesure d'alerter, du moins de manière informelle, s'il se passe quelque chose dans son ministère ou son organisme qui l'inquiète?

M. Judd: En fait, sénateur, cette exigence existe déjà. Il y a plusieurs années, nous avons modifié la politique du gouvernement pour obliger les agents financiers supérieurs d'informer le sous-contrôleur général, comme on l'appelait alors, de telles situations. L'automne dernier, je crois, j'ai profité de l'occasion pour écrire à mes collègues sous-ministres pour leur rappeler cette politique et ces obligations. Cela va continuer dans la nouvelle structure.

Le président: Eh bien, cela soulève des questions intéressantes, que je ne poserai pas, puisque le Comité des comptes publics de la Chambre des communes est en train de les examiner.

Le sénateur Downe: M. Judd a indiqué qu'on avait demandé à la vérificatrice générale si elle pensait que le contrôleur devait relever du sous-ministre ou du contrôleur général. Quelle était sa position?

M. Judd: Sa position coïncide avec la décision qui a été prise.

Le sénateur Downe: Elle appuie la décision finale?

M. Judd: Oui. Nous avons également discuté assez longuement de cette question avec son prédécesseur, non seulement en raison de son expérience de l'administration publique mais également parce qu'il s'occupe maintenant de questions de gouvernance dans le secteur privé. Nous voulions, entre autres, discuter avec ces deux personnes de leur expérience dans les secteurs public et privé. Je crois pouvoir dire que les deux étaient d'avis que le meilleur moyen d'assurer la responsabilité était que les contrôleurs ministériels relèvent des sous-ministres.

Le sénateur Downe: Ma deuxième question porte sur votre exposé préliminaire. À la deuxième page, vous dites que le projet de loi prévoit les neuf douzièmes des crédits en raison de l'incertitude entourant le calendrier parlementaire. Je suppose que s'il y a un gouvernement minoritaire après les prochaines élections, nous pourrions nous attendre à ce que ces neuf douzièmes deviennent la règle plutôt que l'exception en raison de l'incertitude constante?

M. Judd: Je n'ai pas le talent de pouvoir prédire l'avenir, monsieur le sénateur.

Le sénateur Downe: Je suis curieux.

Le sénateur Comeau: Monsieur Judd, ma question porte sur les deux Budgets principaux de dépenses. J'aimerais vous citer ce que le président du Conseil du Trésor nous a dit lorsqu'il a comparu il y a quelques semaines.

I was simply informed that I could not make a statement. That was why there was no statement. I got a formal set of instructions: stand, read this, put it down on the table, stand, read that, put it down on the table and walk away.

Subsequently, the minister issued a press release indicating there was a second set of Estimates. Why would the minister not be allowed to advise Parliament through a statement and have to resort to issuing a press release?

Mr. Judd: I believe that it was largely a consequence of our following the normal practice on tabling announcements in the House of Commons. In retrospect, perhaps we should have been more forthcoming on the president's statement and advised him differently. That is certainly something we would want to ensure, were this to happen in the future.

Senator Comeau: You are not suggesting that the Standing Orders of the House of Commons precluded him from doing so; was it your desire that he do it through a press release rather than in Parliament?

Mr. Joyce: Senator, it is not a function of the Standing Order. The Standing Order simply sets a deadline for the tabling of the Main Estimates, which we were respecting. It is exactly as Mr. Judd said. We were just following, and advising the president on, the standard practice in the House of Commons with respect to tabling the Main Estimates.

In hindsight, I certainly agree with Mr. Judd, and would have perhaps found a way to advise the president to do this differently. The media release was issued at the same time as the Main Estimates; it was not subsequent.

Senator Comeau: It does send a message that Parliament is kind of irrelevant when the minister proceeds with press releases rather than dealing directly with Parliament, which is where it should be done. It is rather insulting to parliamentarians. It does reduce them to the old cliché of being nobodies 10 feet from the doors of Parliament Hill.

I would advise you that, given that he is a new minister and did as he was told, it does create a negative image of both the minister and us. I suppose what you are suggesting in hindsight is that it should have been handled differently.

If there is any kind of a Standing Order that precludes the minister from doing it, obviously the *Rules of the Senate* could allow for it in the Senate, even before a committee like this.

Okay, I believe I have made my point on that one.

The Part IIIs are not, as I understand it, going to be tabled for some time. My understanding is that the minister made a decision at one point in the discussion with Mr. Joyce, and I will paraphrase the discussion.

I think it was something to the effect that we do not have the final figures yet, minister, so it might be better not to table the Part IIIs. That is probably a fair recommendation to the minister. However, that leaves us not knowing the numbers in certain

On m'a tout simplement demandé de ne pas faire de déclaration. Voilà pourquoi il n'y a pas eu de déclaration. J'ai reçu des directives formelles: levez-vous, lisez cela, posez-le sur la table, levez-vous, lisez cela, posez-le sur la table et sortez.

Par la suite, le ministre a indiqué dans un communiqué qu'il y aurait un deuxième Budget principal des dépenses. Pourquoi n'a-t-on pas permis au ministre d'informer le Parlement dans une déclaration plutôt que de l'obliger à publier un communiqué?

M. Judd: Je pense que c'est surtout parce qu'on a voulu suivre la pratique habituelle pour le dépôt de documents à la Chambre des communes. Tout bien réfléchi, nous aurions dû plutôt conseiller au président de faire une déclaration. C'est certainement ce que nous ferons si jamais la situation se reproduit.

Le sénateur Comeau: Vous ne voulez pas dire que le Règlement de la Chambre des communes l'empêchait de faire une déclaration. Est-ce que vous vouliez qu'il publie un communiqué plutôt que de faire une déclaration à la Chambre?

M. Joyce: Sénateur, ça n'a rien à voir avec le Règlement. Le Règlement prévoit simplement la date du dépôt du budget principal des dépenses, que nous avons respectée. C'est exactement comme M. Judd vous l'a dit. Nous avons simplement conseillé le président au sujet de la pratique normale pour le dépôt du budget principal des dépenses à la Chambre des communes, pratique que nous essayons de respecter.

Après coup, je suis tout à fait d'accord avec M. Judd et nous aurions peut-être dû conseiller au président de procéder autrement. Le communiqué a été publié au moment même du dépôt du budget principal des dépenses, pas après.

Le sénateur Comeau: Lorsque le ministre publie un communiqué plutôt que de s'adresser directement au Parlement, comme il aurait dû le faire, il donne l'impression que le Parlement n'a pas d'importance. C'est assez insultant pour les parlementaires. Ça les réduit à ce vieux cliché selon lequel ils ne sont plus personne lorsqu'ils se trouvent à dix pieds du Parlement.

Sachez, étant donné que c'est un nouveau ministre qui a fait ce qu'on lui a dit de faire, que cela donne une image négative du ministre et des parlementaires. Après coup, je suppose que vous dites qu'il aurait mieux valu procéder autrement.

S'il y a un article du Règlement de la Chambre qui empêche le ministre de faire une déclaration, le *Règlement du Sénat* ne l'interdit certainement pas au Sénat, ni même devant un comité comme le nôtre.

Bon, j'ai dit ce que j'avais à dire sur ce point.

Si j'ai bien compris, les parties III ne seront pas déposées avant un certain temps. Je crois savoir que le ministre a pris cette décision après en avoir discuté avec M. Joyce. Je vais paraphraser cette discussion.

Je pense que M. Joyce a essentiellement dit au ministre qu'il valait mieux ne pas déposer les parties III puisque les chiffres finaux n'étaient pas encore disponibles. C'était probablement une bonne recommandation à faire au ministre. Toutefois, cela veut

expense categories. My question, had I the non-tabled Part IIIs, would have been, what about the gun registration estimates for this year? Will we be over or under? Have you any idea of where we might be heading with the gun registration estimates?

Mr. Joyce: Senator, you are correct in your characterization of the interchange between the President of Treasury of Board and me. As I stated earlier, the decisions on the current planning dates for the reports on plans and priorities of Part III reflected a judgment on a balance between timing and bringing information before both Houses of Parliament that was a true reflection of a three-year strategic plan.

With respect to the gun registry, the only changes contemplated for inclusion, if we reissue the Main Estimates to include them, are the three that the secretary referred to. To the best of my knowledge, the expenditures of the gun registry are reflected in the Main Estimates as tabled.

Senator Comeau: Are they in the set that has been tabled?

Mr. Joyce: The RPPs will reflect that level of expenditures. There have been no further expenditures that I am aware of.

The Chairman: Mr. Judd, in the budget plan, you alluded to the \$1-billion reallocation that had been announced in Mr. Manley's budget in 2003. For the record here, in the budget plan, at page 56, you say that the President of the Treasury Board has completed the reallocation exercise and secured the savings for 2004-05 and beyond. As a result, reductions have been made to every portfolio, with the exception of those agencies reporting directly to Parliament. Previously approved departmental funding levels will be reduced by \$1 billion in 2004-05 and ongoing, consistent with the commitments made in last year's budget.

Where the budget plan mentions reductions, are they year-over-year from the Main Estimates of 2003-04 to 2004-05, or are they reductions in the internally approved spending levels for the departments?

Mr. Judd: They are year-over-year reductions, Mr. Chairman.

The Chairman: Therefore, those reductions will add up to \$1 billion between the Main Estimates of 2003-04 and the Main Estimates of 2004-05?

Mr. Joyce: That is correct.

The Chairman: You say in this document that reductions to departmental funding levels will be reflected in the revised Main Estimates that the President of the Treasury Board plans to table next fiscal year.

Mr. Judd: That is correct.

dire que nous ne connaissons pas les montants pour certaines catégories de dépenses. Si j'avais entre les mains les partie III qui n'ont pas été déposées, je demanderais quelles sont les dépenses prévues pour l'enregistrement des armes à feu. Est-ce que le budget va être dépassé ou non? Avez-vous la moindre idée des dépenses prévues pour l'enregistrement des armes à feu?

M. Joyce: Sénateur, vous avez bien paraphrasé la conversation que j'ai eue avec le président du Conseil du Trésor. Comme je l'ai déjà dit, lorsque nous avons déterminé les dates de dépôt des rapports sur les plans et les priorités de la partie III, nous avons essayé de trouver un équilibre entre le respect de l'échéancier et le besoin de fournir aux deux Chambres du Parlement de l'information qui reflétait fidèlement un plan stratégique triennal.

Pour ce qui est du registre des armes à feu, les seuls changements que nous pensons apporter dans le deuxième budget principal des dépenses, ce sont les trois que le secrétaire a mentionnés. À ma connaissance, les dépenses du registre des armes à feu se trouvent dans le budget principal des dépenses qui a été déposé.

Le sénateur Comeau: Les dépenses se trouvent dans les documents qui ont été déposés?

M. Joyce: Les rapports sur les plans et les priorités reflètent ce niveau de dépenses. Que je sache, il n'y a pas eu d'autres dépenses.

Le président: Monsieur Judd, dans le plan budgétaire, vous mentionnez la réaffectation d'un milliard de dollars annoncée dans le budget de 2003 de M. Manley. Aux fins du compte rendu, vous dites, à la page 56 du plan budgétaire, que le président du Conseil du Trésor a terminé l'exercice de réaffectation et dégagé les économies prévues pour l'exercice 2004-2005 et les suivants. Le budget de tous les portefeuilles, à l'exception de celui des organismes relevant directement du Parlement, a été réduit. Les niveaux de financement des ministères approuvés antérieurement seront comprimés d'un milliard de dollars au total à compter de 2004-2005 pour respecter l'engagement pris dans le budget de l'an dernier.

Les réductions mentionnées dans le plan budgétaire sont-elles des réductions sur douze mois du Budget principal des dépenses, de 2003-2004 à 2004-2005, ou sont-elles des réductions ou des niveaux de dépenses approuvés à l'interne pour les ministères?

M. Judd: Ce sont des réductions sur douze mois, monsieur le président.

Le président: Ces réductions vont donc s'élever à un milliard de dollars pour le Budget principal des dépenses de 2003-2004 et celui de 2004-2005?

M. Joyce: C'est exact.

Le président: Vous dites dans ce document que les rajustements des ressources ministérielles se retrouveront dans le budget principal révisé que le président du Conseil du Trésor a l'intention de déposer pour le prochain exercice.

M. Judd: C'est exact.

The Chairman: Those reductions are not in the Main Estimates that we have today. Is that correct, Mr. Joyce?

Mr. Joyce: If I may clarify that, senator, of the \$1 billion, some 24 per cent, which is an average over the five-year period because they are year-over-year reductions, will actually reflect the ongoing impact of the decisions that were made for the \$1 billion in the current fiscal year, 2003-04. In fact, that 24 per cent is already taken out of the Main Estimates that were tabled. It was not announced at the time because we had only achieved a part of the target for the ongoing \$1 billion. If we re-table Main Estimates, you will see the difference between 24 per cent and 100 per cent.

The Chairman: The budget paper states that examples of programs eliminated or reduced include: the cancellation of the sponsorship program; the cancellation of the Canada history centre; cuts to VIA Rail's capital program; reductions to professional services budgets and advertising programs; and the deferral of some new building projects in Ottawa. Does that pretty well comprise the bulk of the \$1 billion?

Mr. Judd: No. There are reductions over and above that, senator, applied to departments, which account for about 60 per cent of the total. Departments have been given until the end of May to identify specifically where the savings will occur. As a default mechanism, should they not do so, the savings will be taken from their travel and professional services budgets.

The Chairman: Has each department been given a target figure for the savings?

Mr. Judd: Yes.

The Chairman: Is it an across-the-board percentage cut?

Mr. Joyce: If I may be more precise, it is not a target. Treasury Board has made a decision and that amount of money has been removed from the portfolio numbers. A target suggests something that they have to achieve. As Mr. Judd said, flexibility has been provided to the departments if they do not want it taken from professional services or travel budgets. Departments have the option to identify other means. Essentially, it is an across-the-board measure for all portfolios of the government. We have taken up to 10 per cent from those budgets.

The Chairman: This has affected all departments except the agencies that report directly to Parliament.

Mr. Joyce: All ministerial portfolios have been affected; that is correct.

The Chairman: Eventually, we will see a reduction in actual dollars in the Estimates of 2004 for these agencies and departments, and the Main Estimates for 2004-05 over the Main Estimates for 2003-04? Is that what we can expect?

Le président: Toutefois, ces réductions ne figurent pas dans le Budget principal des dépenses que nous examinons aujourd'hui, n'est-ce pas, monsieur Joyce?

M. Joyce: Permettez-moi de nuancer cela, sénateur. Sur ce milliard de dollars, environ 24 p. 100, ce qui représente une moyenne sur la période de cinq ans puisque ce sont des réductions sur douze mois, représenteront en fait l'application des décisions prises concernant ce milliard de dollars au cours de l'exercice actuel, 2003-2004. En fait, ces 24 p. 100 ont déjà été retirés du Budget principal des dépenses qui a été déposé. On ne l'a pas annoncé à l'époque parce que nous n'avions atteint qu'une partie de l'objectif pour ce milliard de dollars. Si nous déposons de nouveau un budget principal des dépenses, vous y verrez la différence entre ces 24 p. 100 et 100 p. 100.

Le président: Dans le document budgétaire, on mentionne divers exemples de programmes qui ont été supprimés ou ont subi des compressions: l'annulation du programme des commandites; l'annulation du Centre d'histoire du Canada; la réduction du programme d'immobilisation de VIA Rail; la réduction des budgets des services professionnels et des programmes de publicité; et le report de la construction de nouveaux édifices à Ottawa. Tout cela représente l'essentiel de ce milliard de dollars?

M. Judd: Non. Il y a d'autres réductions en plus de celles-là, qui ont été imposées aux ministères et qui représentent environ 60 p. 100 du total. On a donné aux ministères jusqu'à la fin mai pour préciser exactement où s'appliqueront ces économies. À défaut, s'ils ne le font pas, on récupérera ces économies directement sur leurs budgets de déplacement et de services professionnels.

Le président: On a donné à chaque ministère un montant cible pour ces économies?

M. Judd: Oui.

Le président: C'est un pourcentage uniforme pour tout le monde?

M. Joyce: Si vous me permettez d'être plus précis, il ne s'agit pas d'une cible. Le Conseil du Trésor a pris une décision et ce montant a été retiré du montant des portefeuilles. Une cible laisse entendre que c'est quelque chose que les ministères devraient atteindre. Comme l'a dit M. Judd, on a laissé une certaine latitude aux ministères s'ils ne veulent pas qu'on prenne cet argent sur leurs services professionnels ou leur budget de déplacement. Ils peuvent trouver d'autres sources d'économies. Il s'agit d'une mesure générale qui touche tous les portefeuilles du gouvernement. Nous avons retiré jusqu'à 10 p. 100 de ces budgets.

Le président: Cette mesure touche tous les ministères à l'exception des organismes qui relèvent directement du Parlement.

M. Joyce: Tous les portefeuilles ministériels sont concernés, c'est exact.

Le président: Nous allons donc voir à un moment donné la réduction complète du budget 2004 de ces organismes et ministères et du Budget principal des dépenses de 2004-2005 par rapport à celui de 2003-2004? C'est cela qui va se passer?

Mr. Judd: Yes, that is correct.

Senator Oliver: Mr. Judd, I thank you for your presentation, which was clear and unequivocal. I would like to pursue one of the last areas you talked about — the tabling of the reports on plans and priorities. You made some interesting remarks to the effect that some will be ready on May 27 and others around July 30.

Some new departments, such as the Canada Border Services Agency, might not be ready in time, understandably, with all the changes taking place. However, I believe that Treasury Board and Transport Canada will not have to be ready until July 25. Why does Treasury Board need until July 25 to prepare a camera-ready copy of its own Part IIIs? What would cause that?

Mr. Judd: First, Treasury Board Secretariat was significantly affected by the reorganization announced on December 12, with the result that approximately one-third of the secretariat was moved to other departments and agencies. Since the transition in government, we have been given new responsibilities that include the expenditure review committee that the President talked about when he appeared before your committee. I also have to restructure the organization for various reasons: to deal with the consequences of the reorganization; to deal with the consequences of the new responsibilities added to the organization, such as the expenditure review committee; and finally, to account for the new office of the comptroller general.

In an ideal world, I would have done that faster, but I must say there have been a number of other preoccupations that have kept me from getting to that as quickly as I otherwise would have liked.

Senator Oliver: In relation to the possibility of Parliament not sitting for a while, what happens if there is no legislation to create some of these new departments to which groups, people and work is being sent? Will that cause a further delay in the Part IIIs, if there is no legislation passed by Parliament?

Mr. Judd: In that instance, senator, and subject to correction, the transfer of duties legislation would still allow for that to happen without jeopardizing the timetables for the RPPs.

Senator Oliver: That would not give rise to a further delay; is that correct?

Mr. Judd: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: Just to follow up on Senator Oliver's last comment, I deplore the fact — I know it is allowed — that this reorganization, or any reorganization, of departments and agencies can take place unilaterally and legislation to make it all legal can come through maybe a year or two later. This is what will happen in this case; we will not see legislation now. By that time, what is the point? The deed is done.

M. Judd: Oui, c'est exact.

Le sénateur Oliver: Monsieur Judd, je vous remercie pour votre exposé qui était clair et sans ambiguïté. J'aimerais poursuivre sur l'un des derniers sujets que vous avez abordés, le dépôt de rapports sur les plans et priorités. Vous avez formulé des remarques intéressantes en disant que certains d'entre eux seraient prêts le 27 mai et d'autres vers le 30 juillet.

Certains nouveaux ministères comme la nouvelle agence des services frontaliers ne seront pas prêts à temps, et cela se comprend, compte tenu de tous les changements en cours. Toutefois, je crois que le Conseil du Trésor et Transports Canada ne devront pas être prêts avant le 25 juillet. Comment se fait-il que le Conseil du Trésor ait besoin d'attendre jusqu'au 25 juillet pour préparer la version finale de sa Partie III? Quelle est l'explication?

M. Judd: Tout d'abord, le Secrétariat du Conseil du Trésor a été considérablement touché par la réorganisation annoncée le 12 décembre, car un tiers environ du secrétariat a été déplacé vers d'autres ministères et organismes. Depuis la transition du gouvernement, on nous a confié de nouvelles responsabilités, notamment le Comité d'examen des dépenses dont le président a parlé quand il a comparu devant votre comité. Je dois aussi restructurer l'organisation pour diverses raisons: la réorganisation; les nouvelles responsabilités confiées à l'organisation, par exemple le Comité d'examen des dépenses; et enfin, l'existence du nouveau bureau du contrôleur général.

Dans un monde idéal, j'aurais été plus vite, mais je dois dire que diverses autres préoccupations m'ont empêché d'avancer aussi rapidement que je l'aurais souhaité.

Le sénateur Oliver: Dans l'éventualité où le Parlement ne siégerait pas pendant un certain temps, que se passera-t-il s'il n'y a pas de loi pour créer certains de ces nouveaux ministères auxquels on envoie certains groupes, certains individus et certains travaux? Est-ce que cela va retarder encore la présentation des parties III si le Parlement n'adopte pas ces lois?

M. Judd: Dans ce cas, sénateur, et sauf erreur de ma part, la loi sur le transfert des fonctions permettra quand même de procéder à ces modifications sans nuire au calendrier des RPP.

Le sénateur Oliver: Donc il n'y aura pas de retard supplémentaire, c'est bien cela?

M. Judd: C'est cela.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pour poursuivre sur ce que vient de dire le sénateur Oliver, je regrette le fait — et je sais qu'on le reconnaît — que cette réorganisation ou toute réorganisation des ministères et organismes puisse s'effectuer de façon unilatérale et que la loi légalisant tous ces changements puisse être votée seulement un an ou deux plus tard. C'est ce qui va se passer dans le cas présent, nous n'allons pas avoir de projet de loi dans l'immédiat. Et quand ce sera le cas, à quoi bon? Ce sera déjà fait.

I compare that with President Bush wanting to create the Department of Homeland Security. He had to go to Congress, there was a debate, it was very politicized and it was on the eve of a congressional election. That is not the point. The point is that Congress was involved and participated in the creation of a new department. Whereas here, we were told on December 12 that this is what government will be all about from now on. I allow myself that comment because in this day and age there should be more participation by Parliament in what are still exclusively executive functions.

You did mention Sups. You are no doubt aware that this committee has debated and discussed with Mr. Neville and others the use of Vote 5 and how some of us feel that perhaps the guidelines underlining Vote 5 should be tightened up. I will not go into examples of where some of us felt that an excessive use of Vote 5 was made.

Mr. Neville did come to this committee two years ago with some reaction to our concerns and then Treasury Board was to return, and we have not heard anything since. I know you are tied up with many other things, but are you aware of whether the Vote 5 issue is still alive and whether we might expect some reaction to our apprehensions?

Mr. Judd: The issue is still alive, Senator Lynch-Staunton. You can expect a reaction to your apprehensions. This is an issue that the President of the Treasury Board addressed briefly when he was here. He indicated at that time that he would be willing to return to discuss the issue. This is an issue that we have spent a fair amount of time on internally and in discussions with staff of this committee, including last year. It is part of our broader interest in seeing what changes can be made to the process and the quality of reporting to Parliament. The subject is on my agenda for discussion with the president next week, as a matter of fact.

The Chairman: There were two matters that Treasury Board undertook to look into: first, the actual wording of the vote needs to be taken into consideration; second, that not just the secretariat but the formal Treasury Board, the committee of ministers, were to sign off eventually on perhaps a new or revised set of guidelines. Those are the two issues that the Auditor General wanted addressed.

Mr. Judd: That is quite correct. In this instance, my minister has a larger interest in the question of reporting to Parliament, which he may have discussed with you when he was here.

I suspect that the question of changes to Treasury Board Vote 5 may be just one of a number of issues that he would want to engage this committee on in the future.

The Chairman: That is fine.

Je compare cette démarche à celle du président Bush quand il a voulu créer le Department of Homeland Security. Il a dû s'adresser au Congrès, il y a eu un débat, l'affaire a été hautement politisée et c'était à la veille d'une élection au Congrès. Peu importe. Ce qui importe, c'est que le Congrès est intervenu et a participé à la création d'un nouveau ministère, alors qu'ici, on nous a dit le 12 décembre que c'était comme cela que le gouvernement allait se présenter désormais. Je me permets de faire cette remarque car j'estime qu'à notre époque, le Parlement devrait être plus impliqué au niveau de fonctions qui demeurent la chasse gardée de l'exécutif.

Vous avez parlé des budgets supplémentaires. Vous savez certainement que notre comité a discuté avec M. Neville et d'autres personnes de l'utilisation du crédit 5 et que certains d'entre nous estiment qu'il faudrait peut-être resserrer les lignes directrices concernant ce crédit 5. Je ne vais pas vous donner d'exemples de cas où certains d'entre nous estiment qu'on a eu recours de façon abusive à ce crédit 5.

M. Neville est venu il y a deux ans présenter à notre comité des réponses à nos préoccupations et les représentants du Conseil du Trésor devaient revenir, mais nous n'en avons plus eu de nouvelles. Je sais que vous avez bien d'autres chats à fouetter, mais savez-vous si la question du crédit 5 est toujours sur le tapis et si nous pouvons nous attendre à avoir une réponse à nos craintes?

M. Judd: La question est toujours sur le tapis, sénateur Lynch-Staunton, et vous pouvez compter sur une réaction à vos inquiétudes. Le président du Conseil du Trésor y a fait brièvement allusion lorsqu'il est venu ici. Il a déclaré à ce moment-là qu'il était prêt à revenir discuter de la question. Nous en avons beaucoup discuté à l'interne et avec le personnel de ce comité, y compris l'année dernière. Cela s'inscrit dans notre effort d'ensemble pour trouver des moyens d'améliorer le processus et la qualité des rapports au Parlement. D'ailleurs, la question est à l'ordre du jour de ma discussion avec le président la semaine prochaine.

Le président: Le Conseil du Trésor s'est engagé à se pencher sur deux choses: en premier lieu, sur le libellé exact des crédits qui doivent être étudiés; et en second lieu, la possibilité que, non pas uniquement le Secrétariat du Conseil du Trésor, mais le Conseil du Trésor dans son ensemble, c'est-à-dire le Comité des ministres, approuve éventuellement des lignes directrices nouvelles ou révisées. Il s'agissait de deux choses demandées par la vérificatrice générale.

M. Judd: C'est exact. Dans le cas qui nous occupe, mon ministre s'intéresse de façon générale à tous les comptes rendus au Parlement, et il en a peut-être discuté avec le comité lorsqu'il a comparu.

J'imagine que les changements au crédit 5 du Conseil du Trésor ne constituent qu'une seule des questions sur lesquelles il voudrait bien que votre comité se penche à l'avenir.

Le président: C'est bien.

Senator Downe: I wanted to follow up on a comment by the Chair earlier about reallocation or reduction of \$1 billion. Under the regional program review, most of the impact was in the regions as opposed to Ottawa, particularly in terms of unemployment. On a percentage basis, I understand more jobs were lost in the regions. When the government ramped up again after the budget was approved, most of the hiring was done in the Ottawa area. There were other impacts as well. Is Treasury Board taking any steps at this time to ensure that this reduction of an ongoing \$1 billion does not affect the regions more than the National Capital Region?

As an aside, in a recent budget in the United Kingdom, the Chancellor announced that they were moving a large number of departments out of London to the regions for economic benefit reasons. Is that something we should be considering here?

Mr. Judd: With respect to your first question, Senator Downe, the issue is still very much alive with ministers of Treasury Board, that is to say, the balance of public servants as between the National Capital Region and the rest of Canada. They have directed us to ensure that departmental reduction plans are reviewed by the secretariat and by Treasury Board ministers from a number of perspectives, including the potential impact, if any, on representation outside the National Capital Region.

With respect to the British budget and the move of departments and personnel outside of London, that is an issue that continues to be subject to some ongoing debate within the Government of Canada. We may not be discussing the subject to the extent that was outlined in the British budget, but certainly there are factors that you pointed out, in terms of post-program review reduction in federal representation outside the national capital and subsequent growth in the National Capital Region, that continue to preoccupy members of the government. I expect those matters will be addressed in the coming months.

Senator Downe: This is important not only for economic reasons, but also for the health of the country. There is no one from British Columbia here, but if you look at the number of senior federal public servants and departmental positions in British Columbia, the situation is terrible. We should be more aggressive in moving national departments and Crown corporations around the country.

In Prince Edward Island, for example, we have the only national headquarters outside the National Capital Region, which is Veterans Affairs Canada. That department has been there for decades now. They have a tremendous impact on the community. Their payroll is approximately \$68 million this year. We have a professional public service that contributes to the community through volunteer hours. They have greatly assisted official

Le sénateur Downe: J'aimerais revenir sur ce qu'a dit plus tôt le président au sujet d'une réaffectation ou réduction de un milliard de dollars. L'examen régional des programmes a eu des effets qui se sont fait sentir surtout dans les régions plutôt qu'à Ottawa, et je pense notamment au chômage. Je crois savoir que ce sont les régions qui ont perdu un plus grand nombre d'emplois, proportionnellement. Puis, lorsque le gouvernement a renversé la vapeur en approuvant le budget, l'embauche s'est faite surtout à Ottawa. Et je ne parle pas ici des autres répercussions. Le Conseil du Trésor fait-il quoi que ce soit à l'heure qu'il est pour s'assurer que la réduction progressive de un milliard de dollars ne se fasse pas sentir dans les régions plus que dans la capitale nationale?

Soit dit en passant, le Chancelier du Royaume-Uni a annoncé dans un budget récemment que l'on allait faire sortir un grand nombre de ministères de Londres pour les installer dans les régions, pour que celles-ci puissent profiter des retombées économiques. Ne devrions-nous pas songer à faire la même chose ici aussi?

M. Judd: Sénateur, en réponse à votre première question, sachez que les ministres du Conseil du Trésor sont très sensibles à l'équilibre entre le nombre de fonctionnaires dans la Région de la capitale nationale et leur nombre ailleurs au Canada. Ils nous ont enjoint de nous assurer que les plans de réduction dans les ministères soient revus par le Secrétariat et par les ministres du Conseil du Trésor à la lumière de plusieurs critères, notamment l'incidence possible sur le nombre de fonctionnaires à l'extérieur de la capitale nationale.

Pour ce qui est maintenant du budget de la Grande-Bretagne et du déménagement de ministères et de fonctionnaires vers l'extérieur de Londres, c'est une question qui continue à susciter des discussions au sein du gouvernement du Canada. Nous n'en débattons pas nécessairement au point où nous songions à faire comme en Grande-Bretagne, mais il y a effectivement des facteurs comme ceux que vous avez signalés qui continuent à préoccuper les parlementaires comme la réduction dans le nombre de fonctionnaires fédéraux à l'extérieur de la capitale nationale et la croissance subséquente de cette même région, à la suite de l'examen des programmes. Je m'attends à ce que ces questions soient soulevées dans les prochains mois.

Le sénateur Downe: C'est une question importante non seulement pour des raisons économiques, mais pour la santé du Canada. Le comité ne compte aucun représentant de la Colombie-Britannique, mais si l'on regarde le nombre de cadres supérieurs fédéraux et de postes fédéraux en Colombie-Britannique, on constate que la situation est catastrophique. Nous devrions déplacer activement vers d'autres régions des ministères et des sociétés d'État.

Prenons, par exemple, l'Île-du-Prince-Édouard. Notre province héberge la seule administration centrale nationale de l'extérieur de la Région de la capitale nationale, soit le ministère des Affaires des anciens combattants. Cela fait déjà des décennies que nous l'hébergeons et sa présence a un effet considérable sur la collectivité. La masse salariale représente quelque 68 millions de dollars par année. Cette présence permet de compter sur une

languages status in the province. There are benefits that are ongoing and bring the regions and the provinces closer to the federal government.

If the British government can do it, and they have announced they are doing it, that is something we should look at for a host of regions. Ottawa has a booming economy in many areas, but it is not the only part of Canada that should benefit from the federal public service. I have made my pitch, thank you.

The Chairman: You put in a good word for the location of a major facility such as the GST centre in Summerside, senator.

Senator Downe: The national GST centre is in Summerside, put there by former Prime Minister Mulroney. It has a tremendous impact in that area. Fortunately, we are way out of whack with B.C. and others, but that is not an argument I will advance.

The Chairman: Do you know when we might expect the appointment of a comptroller general?

Mr. Judd: If all goes according to plan, within a matter of weeks. The negotiations are in progress.

Senator Lynch-Staunton: How is that being done? Are you advertising the position or trying to fill it internally?

Mr. Judd: It will be an external appointment, if the current plan is concluded successfully.

Senator Lynch-Staunton: Are there candidates that may have gone to professional firms?

Mr. Judd: We have actually gone down to one candidate right now.

The Chairman: Thank you, Mr. Judd and Mr. Joyce.

The chair will entertain a motion to proceed to clause-by-clause consideration of this bill.

Senator Finnerty: I move we go to clause-by-clause consideration.

The Chairman: It is moved by Senator Finnerty. Is it agreed?

Senator Lynch-Staunton: It is quite unusual to do clause-by-clause consideration right after hearing the witnesses. I think I have heard you say that on a number of occasions.

The Chairman: There is nothing I am aware of in the rules.

Senator Lynch-Staunton: I am pointing out the practice.

fonction publique professionnelle qui contribue à la vie de la collectivité par le bénévolat et qui aide grandement au maintien des langues officielles dans la province. Une décentralisation de ce genre apporte des avantages en permanence et permet de rapprocher les régions et les provinces du gouvernement fédéral.

Si le gouvernement britannique a annoncé son intention de le faire, nous pourrions nous aussi y songer pour de nombreuses régions. Ottawa jouit d'une économie florissante dans bien des secteurs, mais ce n'est pas la seule partie du Canada qui devrait profiter de la présence de la fonction publique fédérale. Voilà, c'était ma minute de publicité.

Le président: Vous êtes intervenu en faveur de l'implantation à Summerside d'un établissement important, le Centre de traitement de la TPS.

Le sénateur Downe: En effet, le Centre national de traitement de la TPS est à Summerside, grâce à l'ancien premier ministre Mulroney. Sa présence se fait énormément sentir dans la région. Nous sommes de loin beaucoup plus chanceux que la Colombie-Britannique et d'autres provinces, mais ce n'est pas un argument que je ferai valoir.

Le président: Quand peut-on s'attendre à ce que le contrôleur général soit nommé?

M. Judd: D'ici quelques semaines, si tout se déroule comme prévu. Les négociations sont en cours.

Le sénateur Lynch-Staunton: Comment procède-t-on? Avez-vous annoncé que le poste était libre ou voulez-vous le combler à l'interne?

M. Judd: Si tout se déroule comme prévu, nous nommerons quelqu'un de l'extérieur.

Le sénateur Lynch-Staunton: Y a-t-il des candidats qui auraient pu être embauchés par des bureaux de spécialistes?

M. Judd: Nous en sommes à présent à un seul candidat.

Le président: Merci, messieurs Judd et Joyce.

J'aimerais que quelqu'un propose une motion visant l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Finnerty: Je propose l'étude article par article.

Le président: Le sénateur Finnerty en a fait la proposition. Sommes-nous d'accord?

Le sénateur Lynch-Staunton: N'est-il pas plutôt inusité de commencer l'examen détaillé d'un projet de loi tout de suite après avoir entendu les témoins? Il me semble vous l'avoir déjà entendu affirmer à quelques reprises.

Le président: Que je sache, rien dans le Règlement ne l'interdit.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je voulais dire dans la pratique.

The Chairman: We find ourselves in an unusual situation. Shall the title stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Stood. Shall the preamble stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 1 stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Schedule 1.1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Shall Schedule 1.2 carry?

Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Shall Schedule 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Shall the preamble carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that Bill C-27 be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that I report Bill C-27 at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you, honourable senators. I remind you that tomorrow night at 6:15, again under the rubric of Main Estimates for 2004-05, we will meet to revisit the issue of equalization. Our witnesses will be Professor Harvey Lazar of the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's

Le président: Mais la situation est inusitée. Le titre est-il réservé?

Des voix: D'accord.

Le président: Le titre est réservé. Le préambule est-il réservé?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 1 est-il réservé?

Des voix: D'accord.

Le président: D'accord. L'article 2 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

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

Des voix: Adopté.

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

Des voix: D'accord.

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

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté. L'article 6 est-il réservé?

Des voix: D'accord.

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

Des voix: D'accord.

Le président: L'annexe 1.1 est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée. L'annexe 1.2 est-elle adoptée?

Des voix: Oui.

Le président: L'annexe 2 est-elle adoptée?

Des voix: D'accord

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Le préambule est-il adopté?

Des voix: Adopté.

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

Des voix: Adopté.

Le président: Le projet de loi C-27 est-il adopté sans amendement?

Des voix: D'accord

Le président: Adopté

Dois-je faire rapport du projet de loi C-27 à la prochaine séance du Sénat?

Des voix: D'accord.

Le président: Honorables sénateurs, je vous remercie. Je vous rappelle qu'à 18 h 15, demain soir, nous allons nous réunir pour étudier la péréquation, sous la rubrique du Budget principal des dépenses de 2004-2005. Nous recevons comme témoins M. Harvey Lazar, professeur à l'Institut des

University; Ms. Vicki Harnish, Deputy Minister, and Ms. Liz Cody, Assistant Deputy Minister, Department of Finance, Government of Nova Scotia. There will be a modest but nutritious supper served at 5 o'clock in room 705. The meeting is being televised. It is a very important current issue — equalization. We will see you tomorrow night for dinner at 6:15. I have invited the witnesses to join us.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, March 31, 2004

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:20 p.m. to examine the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 2005.

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

[*English*]

The Chairman: As you know, in the rubric of the Main Estimates for 2004-05, we decided to revisit the subject of equalization on which this committee, several years ago, made a report with a number of recommendations. Equalization is in the news and will be front and centre in public policy discussions for several years to come in the overall context of federal-provincial fiscal relations.

As you know, Mr. Goodale, in his budget, announced that legislation for a renewed five-year equalization program was imminent. As senators representing regions, we want to update the recommendations that we made several years ago and perhaps add some new advice and assistance to the minister and the government on these matters.

Tonight, we expected to hear from two witnesses. One is the Deputy Minister of Finance for Nova Scotia. She and her colleagues bailed out as recently as yesterday because they have a budget coming up and the officials were required to stay in Halifax for that purpose.

When we come back after Easter, we will hear from Professor Tom Courchene of Queen's University and from the Ministers of Finance of Prince Edward Island, Newfoundland and Manitoba. We look forward to that.

For tonight, we give our undivided attention to our first witness on this subject, Professor Harvey Lazar. Professor Lazar was educated at McGill, UBC and the London School of Economics. He has a Ph.D. dating to 1975. He is director of the Institute of Intergovernmental Relations at Queen's. He had a long career in the Canadian public service including assignments as deputy chairman of the Economic Council of Canada and senior ADM, Strategic

relations intergouvernementales de l'Université Queen's; Mme Vicki Harnish, sous-ministre, et Mme Liz Cody, sous-ministre adjointe, au ministère des Finances du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Un dîner frugal mais nutritif vous sera servi à 17 heures dans la pièce 705. La séance sera télévisée puisque le sujet, la péréquation, est un sujet d'actualité très important. À demain soir, 18 h 15, pour le dîner. J'ai demandé aux témoins de se joindre à nous.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 31 mars 2004

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 20, afin d'examiner le Budget principal des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005.

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

[*Traduction*]

Le président: Comme vous le savez, dans l'étude du Budget principal des dépenses pour l'année financière 2004-2005, nous avons décidé de revoir la question de la péréquation au sujet de laquelle le comité avait présenté, il y a quelques années, un rapport comportant un certain nombre de recommandations. La péréquation est un sujet d'actualité et sera, pendant plusieurs années à venir, omniprésente dans les discussions de politique publique dans le contexte général des relations fiscales fédérales-provinciales.

Comme vous le savez, M. Goodale a annoncé dans son budget qu'un texte de loi portant sur un régime de péréquation renouvelé de cinq ans était éminent. En tant que sénateurs représentant les régions, nous voulons mettre à jour les recommandations que nous avons faites il y a quelques années et, peut-être, ajouter de nouveaux avis et aider le ministre et le gouvernement dans cette tâche.

Ce soir, nous prévoyions entendre deux témoins. L'un de ces témoins était la sous-ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse. Elle et ses collègues se sont désistés hier seulement parce que le budget de la province étant imminent, les responsables ont dû rester à Halifax.

À notre retour du congé de Pâques, nous entendrons M. Courchesne, professeur à l'Université Queen's, ainsi que les ministres des Finances de l'Île-du-Prince-Édouard, de Terre-Neuve et du Manitoba. Nous sommes impatients d'entendre ces témoins.

Pour ce soir, nous allons accorder toute notre attention à notre premier témoin, M. Harvey Lazar. M. le professeur Lazar a fait ses études à l'Université McGill, à l'Université de la Colombie-Britannique et à la London School of Economics and Political Science. Il a reçu son diplôme de doctorat en 1975. Il est actuellement directeur de l'Institut des relations gouvernementales de l'Université Queen's. Il a auparavant mené une longue carrière dans la fonction publique

Policy, Human Resources Development Canada. His current research interests relate to Canadian and comparative federalism.

Quite recently, he has headed up the federal-provincial fiscal team, if I can call it that, for the Romanow commission. He does not come here purporting to be an expert in equalization, but he is certainly an expert in intergovernmental relations, federal-provincial fiscal relations.

Welcome, Professor Lazar. Please proceed.

Dr. Harvey Lazar, Director, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University: Mr. Chairman, I appreciate the opportunity to appear before your committee. My introductory comments will be related mainly to the purposes of the equalization program and the challenges in determining whether it is achieving those purposes.

When I examine equalization, I am uncertain whether it is in fact meeting its objectives. Looking back 15 to 20 years ago, the program as a share of gross domestic product was then about one third larger than it is today. This relative decline in the program may be cause for celebration, in the sense that it may reflect progress in satisfying the objectives set out in section 36 of the Constitution Act. Among the arguments that support this view are those that point to a narrowing of differences in the revenue-raising capacity among provinces, at least if oil and gas revenues are excluded from the analysis.

The section 36(2) constitutional provisions do not point to differences in fiscal capacity alone. They also imply attention to need. Moreover, section 36(1) commits federal and provincial governments to, among other things, "promoting equal opportunities for the well-being of Canadians" and "providing essential public services of reasonable quality to all Canadians." Thus, a narrowing of disparities in revenue-raising capacity among provincials is not, in and of itself, evidence of success in relation to these constitutional provisions.

In recent years, there has been a growing emphasis on determining whether government programs are meeting their objectives — that is, whether taxpayers are getting their money's worth. This typically requires making objectives explicit, determining which indicators are useful for measuring progress toward those objectives, and then collecting and analyzing data that are relevant to the indicators. In the case of equalization, the provisions of section 36 can perhaps be considered the objectives.

Assuming that that is the case, the way in which the equalization program is designed implies that measurements of fiscal capacity are in themselves a proxy for whether these objectives are being met. In other words, there is a kind of hypothesis that the need for public services is similar all across the federation. This may be true. However, I am unaware of any

canadienne, notamment comme vice-président du Conseil économique du Canada et sous-ministre adjoint principal, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada. Ses travaux de recherche actuels portent sur le fédéralisme canadien et le fédéralisme comparatif.

Assez récemment, il a dirigé l'équipe fédérale-provinciales sur la fiscalité, si je peux l'appeler ainsi, de la commission Romanow. Il ne prétend pas être un expert en péréquation, mais il est certainement un expert des relations intergouvernementales, des relations fédérale-provinciales en matière fiscale.

Soyez le bienvenu, professeur Lazar. Vous avez la parole.

M. Harvey Lazar, directeur, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's: Monsieur le président, je tiens à vous remercier de l'occasion qui m'est donnée de témoigner devant votre comité. Mes observations préliminaires porteront principalement sur les raisons qui ont motivé la création du programme de péréquation et sur les défis qu'il pose pour déterminer s'il permet de réaliser ses objectifs.

Lorsque j'examine le programme de péréquation, je ne suis pas certain qu'il atteigne ses objectifs. Il y a 15 ou 20 ans, le budget de la péréquation, en tant que part du produit intérieur brut, était supérieur du tiers environ à ce qu'il est aujourd'hui. On peut considérer ce déclin relatif comme réjouissant si on y voit le signe qu'on réussit mieux à atteindre les objectifs énoncés au paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982. Divers arguments appuient ce point de vue, dont ceux qui reposent sur la réduction de l'écart qui sépare la capacité fiscale des provinces, à condition de faire abstraction des recettes tirées du pétrole et du gaz naturel.

Mais dans les dispositions constitutionnelles du paragraphe 36(2), il n'est pas uniquement question de différences de capacité fiscale. Elles supposent que l'on accorde également une attention aux besoins. Par ailleurs, le paragraphe 36(1) engage notamment les gouvernements fédéral et provinciaux à «promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être» et à «fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels». La réduction des différences de capacité fiscale n'est donc pas à elle seule le signe qu'on a atteint les objectifs énoncés dans ces dispositions constitutionnelles.

Depuis quelques années, on s'efforce de plus en plus de savoir si les programmes gouvernementaux atteignent leurs objectifs — ou, si vous préférez, si le contribuable en a pour son argent. Pour déterminer ce genre de chose, il faut invariablement énoncer les objectifs explicitement, choisir des indicateurs qui permettent de savoir exactement dans quelle mesure on réussit à les atteindre et, enfin, recueillir des données à l'égard de ces indicateurs et les analyser. Dans le cas de la péréquation, les dispositions de l'article 36 peuvent, peut-être, être assimilées aux objectifs.

Si l'on suppose que c'est effectivement le cas, la façon dont le programme de péréquation est conçu implique les mesures de la capacité fiscale sont en soi un indicateur du succès avec lequel les objectifs sont atteints. On semble poser comme hypothèse que les besoins en matière de services sont les mêmes d'un bout à l'autre de la fédération. C'est peut-être vrai, mais à

evidence that documents that. Thus, I find it hard to know whether to celebrate or be concerned about the relative shrinkage of the equalization program because I do not know whether provinces are becoming progressively more able to provide reasonably comparable services at reasonably comparable tax rates.

To be sure, there are arguments on both sides. Leaving aside Alberta's hydrocarbon revenues, disparities in revenue-raising capacities among provincials have been narrowing, as I mentioned. This narrowing is suggestive of the idea that the program's decline in constant dollars may be evidence of progress towards meeting section 36 objectives. Conversely, tax effort is generally higher in the equalization-receiving provinces, suggesting that the opposite might be the case.

One way of coping with this deficiency in our knowledge about the effects of equalization would be to build some measure of need into the provincial equalization calculations. This could be based, for example, on demographic differences from one province to another. I am aware that the committee has examined variations of this concept in the past and recommended against doing so, apparently judging that the added complexity associated with this would outweigh any benefits that might be anticipated.

Even if this committee decides not to recommend that some measure of need be included in the equalization program itself, it surely does make sense to have some sense of performance indicators that do take account of need for purposes of program evaluation. If you do not have this, then we are thrown back to the proposition that it is hard to know whether or not this program is successful in relation to the provisions of section 36.

In considering the effectiveness of the formal equalization program, it is also worth noting that this is not the only program that equalizes the capacity of provinces to provide reasonably comparable services and that promotes equal opportunities for the well-being of all Canadians. For example, the Canada Health and Social Transfer provides equal per capita transfers to all provinces. As the revenues the federal government collects are not equal per capita from one province to the other, one impact of this transfer is in fact an equalizing provision. In other words, in deciding whether and to what extent equalization is meeting its constitutional objectives, it makes sense to also take account of other large transfer programs that have an equalizing component in them.

I am aware that with this broad issue — the purposes of equalization and whether it is meeting its objectives — is not front and centre in today's political discussions around equalization. Issues like the treatment of natural resource revenues, ten-province versus five-province standards, ceilings and floors, macro formulas, smoothing provisions and similar issues are what people are partly concerned about today. I claim

ma connaissance, cela n'a jamais été établi de façon documentée. Je ne sais donc trop s'il faut se réjouir ou s'inquiéter de la réduction relative des paiements de péréquation parce que je ne sais si, avec le temps, les provinces ont plus de facilité à financer des services raisonnablement comparables moyennant des taux d'imposition semblables.

On peut certainement trouver des raisons de s'en réjouir comme de s'en inquiéter. Si l'on fait abstraction de ce que l'Alberta tire de l'exploitation des hydrocarbures, comme je l'ai dit plus tôt, je crois comprendre que l'écart entre la capacité fiscale des provinces diminue. Cette diminution donne à entendre que la diminution des coûts du programme en dollars constants puisse être une preuve du progrès vers la réalisation des objectifs de l'article 36. Par ailleurs, l'effort fiscal est généralement plus important dans les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation, ce qui porte à croire le contraire.

Une façon de palier ce manque de connaissances sur les effets de la péréquation serait de tenir compte des besoins des provinces dans le calcul des paiements. On pourrait baser ce calcul, par exemple, sur les différences démographiques entre les provinces. Je sais que le comité a déjà examiné des variantes de ce concept et qu'il a recommandé de ne pas l'appliquer, jugeant que les avantages à en tirer ne valaient pas la complexité accrue que cela entraînait.

Même si le comité décidait de ne pas recommander de tenir compte dans une mesure quelconque des besoins dans le calcul des paiements eux-mêmes, il est certainement bon que des indicateurs de rendement en tiennent compte aux fins de l'évaluation du programme. À défaut de quoi, nous continuerons d'avoir du mal à savoir si le programme, mesuré à l'aune des dispositions de l'article 36, est une réussite.

Quand on examine l'efficacité du programme de péréquation, il convient de noter qu'il n'est pas le seul programme fédéral à avoir pour effet d'égaliser la capacité des provinces d'assurer des services raisonnablement comparables et à promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être. Par exemple, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux assure à toutes les provinces des transferts égaux, proportionnellement au nombre d'habitants. Comme le gouvernement fédéral ne perçoit pas les mêmes recettes fiscales par habitant dans toutes les provinces, un des effets de ce transfert est en fait un effet égalisateur. Autrement dit, pour décider si la péréquation réalise ses objectifs constitutionnels, et dans quelle mesure, il est sensé de tenir également compte des autres grands programmes de transfert qui ont un effet égalisateur.

Je sais bien que le débat politique sur la question de la péréquation ne porte pas sur la question que je soulève — les objectifs de la péréquation et si elle permet de réaliser ses objectifs. Les Canadiens se préoccupent davantage des questions comme le traitement des recettes tirées de l'exploitation des ressources naturelles, des normes, plafonds et seuils basés sur dix provinces versus cinq; de formules macro-économiques par opposition au

no special insight into any one of those issues. As the chairman mentioned, I do not come here purporting to be an expert on equalization.

My argument to you, however, is that it might be easier to reach consensus on some of these technical issues if the indicators for determining whether the constitutional goals were being achieved were made explicit, if you had something concrete to look at. Some of you may be wondering if I have a particular agenda on the future of equalization. I would say only that I have the impression that this has been a relatively worthwhile program over the years, that it probably has been useful relative to section 36. My instinct is that it should be maintained and possibly strengthened, but the words I used — “impression,” “probably,” “instinct” and “possibly” — are not ones that should guide Parliament when precision is practical. My argument is that it is time for Parliament to examine the effectiveness of this program against agreed performance indicators.

I should like to add a few additional comments about the broader system of fiscal federalism. First, in the widest sense, there has been a trend for governments to become more autonomous on fiscal issues over the last couple of decades. Provinces now raise more of their revenue than was the case 25 years ago. The federal transfer programs that remain are less conditional than they once were. Provinces that remain within the tax collection agreements have considerably more policy flexibility than they once did. The coordination of the budgetary processes of federal and provincial governments has weakened in recent years.

Some analysts would applaud that trend as a good one for reasons related to the doctrine of fiscal responsibility, the desirability of clarifying accountability relationships and the division of legislative authority in the Constitution. Others might deplore this trend as wrong-headed in a world of growing interdependence and perhaps even as inconsistent with elements of section 36(1). I would observe that both federal and provincial governments talk the language of collaboration a lot when it comes to line programs — health programs, social programs, environmental programs. When line departments are being urged to collaborate while finance ministers are becoming more autonomous, somewhere along the way we can expect collateral damage.

That is one way of understanding the mind-numbing federal-provincial dispute regarding the size of the federal fiscal contributions to health care and the adverse implications that dispute has had for the cause of health care reform in Canada.

régime fiscal représentatif; de dispositions de nivellement et d'autres sujets semblables. Je n'ai pas de connaissances particulières sur l'un ou l'autre de ces sujets. Comme l'a dit le président, je ne prétends pas être un expert en matière de péréquation.

Ce que je veux vous dire, c'est qu'il serait peut-être plus facile de dégager des consensus sur certains de ces points techniques si les indicateurs permettant de déterminer dans quelle mesure les buts énoncés dans la Constitution sont atteints étaient plus explicites; si vous aviez quelque chose de concret à examiner. Certains d'entre vous peuvent se demander si j'ai une thèse à défendre quant à l'avenir de la péréquation. Je leur dirai seulement que j'ai l'impression que ce programme a été utile au cours des années, qu'il a probablement permis d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 36. Mon instinct me dit qu'il y aurait lieu de le maintenir et, si possible, de le renforcer. Mais le Parlement peut obtenir plus de précisions et il ne devrait pas se contenter de mots comme «impression», «probablement», «instinct» et «si possible». Tout ce que je veux dire, c'est qu'il est temps que le Parlement puisse évaluer l'efficacité du programme de péréquation au moyen d'indicateurs de rendement acceptés de tous.

J'aimerais maintenant dire quelques mots sur le système plus vaste du fédéralisme fiscal. Premièrement, depuis une vingtaine d'années, les gouvernements deviennent de plus en plus autonomes, au sens le plus large du mot, dans les dossiers financiers. Les provinces prélèvent elles-mêmes une plus grande part de leurs recettes fiscales qu'il y a 25 ans. Les programmes de transferts fédéraux qui subsistent imposent moins de conditions que dans le passé. Les provinces qui ont maintenu leurs accords de perception fiscale ont beaucoup plus de latitude fiscale qu'avant. Les processus budgétaires des gouvernements fédéral et provinciaux sont moins étroitement coordonnés depuis quelques années.

Certains analystes verraient dans cette évolution un fait réjouissant pour des raisons liées à la doctrine de la responsabilité fiscale, à l'opportunité de clarifier les rapports de responsabilisation et à la séparation des compétences législatives dans la Constitution. D'autres pourraient la déplorer comme mal avisée dans un monde aux interdépendances de plus en plus fortes et peut-être même comme incompatibles avec certains éléments du paragraphe 36(1). Je signalerais que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent étroitement quand il est question des programmes en ligne hiérarchiques — tels la santé, les programmes sociaux, l'environnement. Mais quand on presse les ministères responsables de collaborer alors que les ministères des Finances deviennent de plus en plus autonomes, on peut s'attendre à ce que cela cause des dommages subsidiaires quelque part.

Cela explique peut-être le différend inouï qui oppose le fédéral et les provinces quant à l'importance de la contribution financière fédérale aux soins de santé et les conséquences néfastes qu'il a eues sur la réforme des soins de santé au Canada.

Fortunately, the arguments about equalization are not yet as counterproductive as the struggle about the health care numbers. The arguments about ceilings and ten-province versus five-province standards, and so forth, are in some respects stalking horses for bigger issues — whether the program on equalization is big enough or too big or should be bigger, whether the distribution among provinces is appropriate, and so forth.

Those larger issues may be difficult to put on the agenda when finance ministries have become more autonomous. The world around us has changed dramatically in recent times and yet, by and large, the equalization program's components remain pretty much as they were in 1982. You could ask yourself: Is this because the program is meeting its objectives? Is it because the program is being managed to fit the needs of the federal fisc? Is it because the dialogue on big issues of federalism is less possible in a world where finance ministries, federal and provincial, are seeking to enhance their autonomy? The answers to these questions are not mutually exclusive, of course, but they are worth pursuing.

I can only imagine that, for the federal Finance Minister and his officials, proposals for program improvements for equalization must be examined in relation to many other demands for more money or tax relief from every conceivable interest in the country. While provinces are certainly more than interests, when weighing provincial demands for a richer equalization program, Finance Canada would also be considering the simultaneous demands that the federal treasury help offset an alleged vertical fiscal imbalance.

The issue of vertical fiscal imbalance is one that I helped to examine, with colleagues, when working for the Romanow Commission. On that occasion, we thought there was a vertical fiscal imbalance. However, we also thought it was less relevant for our purpose than the disequilibrium that we saw between the amount of policy influence that the federal government was seeking to exercise in relation to health care on the one hand and the amount of cash Ottawa was transferring to the provinces for health care on the other hand. To the extent that more federal cash has since been invested in provincial health care, and that more may be coming, whether this is for reasons of vertical fiscal imbalance or the policy fiscal disequilibrium that I mentioned, this presumably would have implications for the tasks assigned to the equalization program.

Determining the goals of the equalization program, or the fiscal arrangements more generally, is an appropriate role for Parliament and the government. Whether the design of the technical features of these programs is best handled by Parliament and the Finance Canada is something you may

Heureusement, les discussions sur la péréquation ne sont pas aussi improductives que l'affrontement sur les chiffres relatifs aux soins de santé. Mais les discussions qui portent sur les plafonds, les normes fondées sur dix provinces plutôt que cinq et d'autres questions semblables, cachent à certains égards des différends dans les dossiers plus importants — à savoir si le programme de péréquation est assez gros, ou trop gros, ou devrait être plus gros, si la répartition entre les provinces est appropriée, et tout le reste.

Il est peut-être plus difficile d'inscrire ces questions plus vastes au programme des rencontres des ministres des Finances maintenant qu'ils sont plus autonomes. Le monde qui nous entoure a beaucoup changé ces derniers temps et pourtant, dans l'ensemble, les composantes du programme de péréquation sont encore à peu près les mêmes qu'en 1982. Vous pourriez vous demander: est-ce parce que le programme atteint ses objectifs? Parce qu'il est géré de manière à répondre aux besoins financiers du fédéral? Parce que le dialogue sur les principaux problèmes du fédéralisme fiscal est moins possible dans le monde actuel, où les ministres fédéral et provinciaux des Finances cherchent à devenir encore plus autonomes? Les réponses à cette question ne s'excluent pas forcément entre elles, bien sûr. Mais elles valent la peine qu'on les cherche.

J'imagine aisément que lorsque le ministre des Finances et ses fonctionnaires étudient les améliorations au programme de péréquation qui leur sont proposés, ils le font dans le contexte des nombreuses autres demandes d'augmentation des paiements fédéraux ou de réduction des impôts qu'ils reçoivent sans doute de tous les groupes d'intérêt imaginables du pays. Bien que les gouvernements provinciaux soient plus que des intérêts, le ministère fédéral des Finances, lorsqu'il évalue leurs demandes d'augmentation des paiements de péréquation, doit aussi tenir compte du fait qu'ils exigent aussi que le Trésor fédéral contribue à éliminer le prétendu déséquilibre fiscal vertical.

J'ai participé, avec des collègues, à l'étude de la question du déséquilibre fiscal vertical dans le cadre du travail que j'ai fait pour la Commission Romanow. Nous avons alors pensé qu'il y avait effectivement un déséquilibre fiscal vertical. Cependant, nous avons jugé que cela n'était pas aussi important, pour les besoins de notre travail, que le déséquilibre que nous percevions entre l'importance de l'influence que le gouvernement fédéral cherchait à exercer sur l'élaboration des politiques régissant les systèmes de soins de santé, qui sont administrés par les provinces, d'une part, et l'importance des capitaux qu'Ottawa versait aux provinces aux fins des soins de santé, d'autre part. Dans la mesure où le gouvernement fédéral a investi, depuis, plus d'argent dans les programmes provinciaux de soins de santé, et qu'il pourrait en investir davantage, que ce soit pour des raisons liées au déséquilibre fiscal vertical ou au déséquilibre fiscal politique que j'ai mentionné, on peut présumer que cela aura des effets sur les tâches confiées aux responsables du programme de péréquation.

Il convient que les objectifs du programme de péréquation ou, de façon plus générale, les accords fiscaux soient établis par le Parlement et le gouvernement. Mais la question de savoir s'il convient de laisser au Parlement et au ministère des Finances du Canada le soin d'établir des caractéristiques techniques de ces

want to examine at some time in the process and the fact that several other federations have independent commissions to perform the technical work associated with equalization.

That concludes my remarks, Mr. Chairman. They were intended to encourage the committee to cast its net broadly before honing in on particular issues. I am ready to answer questions where I have particular knowledge. Where I lack the expertise, my response will be that I do not know, and not bluff it.

The Chairman: Thank you, Professor Lazar. You have us off to a good start, with the many questions you have raised.

Senator Comeau: Professor Lazar, you have not opened the discussion with dry formulas that calculate 33 different kinds of revenues, which pleases me for one evening.

I cannot help but refer to your opening paragraph, in which you mentioned that it may be time for celebration, although you hedged that comment by saying “or maybe not.” I am glad you are not completely celebrating, however, because I think of one part of my area, where there is a hospital and where every now and then I will see a sign that says, “No doctors on call this weekend.” The next hospital is about 120 kilometres away. I do not think there were those types of signs 10 to 20 years ago.

Whether there is cause for celebration, those signs, in certain rural areas, point to the fact that the celebration is not quite where it should be.

I am intrigued by your suggestion that we should measure the efficiency of the equalization formula and not just determining whether the formula is well calculated and whether section 36(1) of the Constitution Act, 1982 is meeting its objectives. I would imagine that that would lead us to other formulas, or could we do this without using more dry formulas?

Mr. Lazar: I used to be a public servant. When departments where I worked has programs, our feet were always held to the fire to make the objectives clear, to set out the performance indicators for the objectives, to collect the data and to, somehow, justify it.

I have seen none of this in the case of equalization, because the formulas, as they are now created, have an embedded implication that the comparable services are available all across the country. When I say “all across the country,” I do not mean between urban and rural, but rather from province to province.

My guess is that the reason you did not support the idea of including a needs basis for equalization in your previous deliberations in this committee had to do with the fact that that promised to add additional complexity to the calculations — and as you say, 33 is more than enough, thanks very much.

programmes est sans doute une question que vous aimeriez examiner, à un moment donné dans le cadre du processus, de même que le fait que plusieurs fédérations ont mis sur pied des commissions indépendantes pour exécuter le travail technique lié à la péréquation.

Cela conclut mes observations, monsieur le président. Elles avaient pour but d'encourager le comité à tendre son filet plus large avant d'affiner des questions particulières. Je suis prêt à répondre aux questions, lorsque j'aurai les connaissances nécessaires. Lorsque je n'aurai pas l'expertise, je dirai que je ne le sais pas et je ne vais pas essayer de broder.

Le président: Merci, monsieur Lazar. Vous nous avez donné un excellent départ, avec les nombreuses questions que vous avez soulevées.

Le sénateur Comeau: Monsieur Lazar, vous n'avez pas débuté la discussion avec des formules arides qui permettent de calculer 33 sortes de revenus différents, ce qui me plaît pour une soirée.

Je ne peux m'empêcher de revenir à votre paragraphe d'ouverture, dans lequel vous avez dit que ce pourrait être un temps de réjouissance, bien que vous ayez atténué ce commentaire en disant «ou peut-être que non». Cependant, je suis bien content que vous ne soyez pas en train de célébrer trop fort, parce que je pense à un endroit dans ma région, où il y a un hôpital et où on voit parfois une affiche qui dit: «Pas de médecin en service cette fin de semaine». Le prochain hôpital est situé à environ 120 kilomètres de là. Je ne pense pas que l'on voyait ce genre d'affiche il y 10 ou 20 ans.

Qu'il y ait ou non des raisons de célébrer, ces affiches, dans certaines régions rurales, nous rappellent que les réjouissances ne sont pas tout à fait là où elles devraient être.

Je suis intrigué par votre suggestion selon laquelle nous devrions mesurer l'efficacité de la formule de péréquation et non pas simplement déterminer si la formule est bien calculée et si elle permet de réaliser les objectifs du paragraphe 36(1) de la Loi constitutionnelle de 1982. J'imagine que cela va nous amener à d'autres formules ou pourrions-nous faire cela sans utiliser d'autres formules arides?

M. Lazar: J'ai été fonctionnaire. Dans les ministères pour lesquels j'ai travaillé et qui avaient des programmes, nous devions constamment énoncer les objectifs clairement, établir des indicateurs de rendement pour les objectifs, rassembler les données et, d'une manière quelconque, justifier le tout.

Je n'ai rien vu de tout cela dans le cas de la péréquation, parce que les formules, telles qu'elles existent maintenant, supposent implicitement l'hypothèse que des services comparables sont offerts partout au pays. Lorsque je dis «partout au pays», je ne veux pas dire entre régions urbaines et régions rurales, mais plutôt d'une province à l'autre.

Je suppose que la raison pour laquelle vous avez décidé de ne pas inclure les besoins dans les paramètres de la péréquation dans vos délibérations antérieures est liée au fait que cela ajoutait une complexité additionnelle aux calculs — comme vous l'avez dit, 33 formules, c'est bien assez.

Determining needs in a precise way would be complex, but it can be done. Short of that, you could probably rely as a proxy for that on such things as what proportion of the population of a province is urban versus rural. As a simple example, a province that has an above-average older population would have higher demands on its resources than a province with a younger average population. By using some demographic proxies, you could at least begin to determine an estimate of the relative needs from one province to another without necessarily using highly technical calculations.

Senator Comeau: I would hope that the committee's reluctance to include the question of need in the last study was precisely what you said — not to complicate the formula even further. I agree with you completely that the question of need should be measured.

Nova Scotia has made a case in the past on this. It has looked at the age of the population in the province, which is apparently demographically higher than in the other provinces. Hence, Nova Scotia is trying to make the case that they have a greater need.

That would not necessarily need to be a part of the formula; in fact, it would probably be better if it were not part of the formula. It could be an entirely separate measurement that would then create the need to examine a different formula.

Mr. Lazar: In my comments, I offered two options: first, to embed it in the Fiscal Arrangements Act; and second, if that is too complex, to have the government negotiate a set of performance indicators for the program that are linked to section 36 of the Constitution Act. These would be bound to take some account of differences across the country, whether they are age-related or geography-related or for another reason.

From my point of view, it is important that Parliament get a handle on whether this program is satisfying the objectives for which it was set up. That is crucial, and I would encourage the committee to focus on that.

Senator Comeau: In your comments, Mr. Lazar, you mentioned other federal jurisdictions, including Australia and India, that have established commissions to follow the evolution of the equalization redistribution.

I do not know if we have time now to further this right now, but I am interested in the subject. It is beyond the capacity of our committee to look at this in the usual way. Rather, we might want to look at the idea of a commission, in respect of both the formula and the need.

Should the committee consider that, Mr. Lazar?

Déterminer les besoins d'une manière précise serait complexe, mais on peut le faire. À défaut de quoi, vous pourriez probablement vous fier à une approximation pour des choses comme la proportion de la population d'une province qui vit en zone urbaine, par rapport à la zone rurale. Exemple très simple, une province qui a une population dont l'âge est supérieur à la moyenne verrait une demande plus grande sur ses ressources qu'une province dont l'âge moyen de la population est plus jeune. En utilisant certaines approximations démographiques, vous pourriez au moins commencer à déterminer une valeur estimée des besoins relatifs des provinces sans nécessairement utiliser des calculs très techniques.

Le sénateur Comeau: J'ose espérer que les hésitations du comité à inclure la question des besoins au moment de la dernière étude étaient motivées précisément par ce que vous dites — l'idée de ne pas compliquer davantage la formule. Je suis entièrement d'accord avec vous pour dire que la question du besoin devrait être mesurée.

Dans le passé, la Nouvelle-Écosse a tenté de faire valoir ce point de vue. Elle a examiné l'âge de sa population, qui est apparemment plus élevé que dans les autres provinces. C'est pourquoi, la Nouvelle-Écosse essaie de faire comprendre qu'elle a un besoin plus grand.

Il n'est pas nécessaire que cela fasse partie de la formule; en fait, le contraire serait peut-être même préférable. Cela pourrait constituer une mesure complètement séparée qui entraînerait alors la nécessité d'examiner une formule différente.

M. Lazar: Dans mes observations, j'ai offert deux choix: premièrement, de l'intégrer dans la Loi sur les arrangements fiscaux; et deuxièmement, si cette solution est trop complexe, de faire en sorte que le gouvernement négocie un ensemble d'indicateurs de rendement pour le programme qui seraient liés à l'article 36 de la Loi constitutionnelle. Ces indicateurs ne pourraient faire autrement que de tenir compte jusqu'à un certain point des différences entre les diverses parties du pays, qu'il s'agisse de différences liées à l'âge, à la géographie ou à d'autres facteurs.

De mon point de vue, il est important que le Parlement puisse déterminer si ce programme répond aux objectifs pour lesquels il a été créé. C'est une question cruciale et j'invite le comité à y accorder son attention.

Le sénateur Comeau: Dans vos observations, monsieur Lazar, vous avez indiqué que d'autres gouvernements fédéraux, dont ceux de l'Australie et de l'Inde, avaient créé des commissions pour suivre l'évolution de la péréquation.

J'ignore si nous avons le temps de creuser plus loin cette question, mais elle m'intéresse beaucoup. Cela dépasse la capacité de notre comité d'examiner cette question de la manière habituelle. Nous pourrions plutôt envisager l'idée d'une commission, en ce qui concerne à la fois la formule et le besoin.

Est-ce que le comité devrait envisager cette question, monsieur Lazar?

Mr. Lazar: One thing I could do for the committee is provide the committee with some information about these commissions and how they operate. You could judge for yourselves whether they are helpful to your deliberations. If they are helpful, then you could find expert witnesses who could provide you with greater detail.

I have colleagues who know a great deal about them. If that is of interest to you and is a line you want to pursue, I could accommodate that.

Senator Comeau: I should like to obtain that information from you, professor. I am indeed interested in learning more about this.

The Chairman: That would be very interesting. I can tell you a little bit about Australia. They have a Commonwealth Grants Commission. In Australia, more than 70 per cent of government revenues are raised by the central government. The redistributive function of the central government is extremely important to the states. The Commonwealth Grants Commission travels to the various states periodically to assess needs.

One state told us, perhaps apocryphal, perhaps not, is that when the Commonwealth Grants Commission arrives, they put them on a bus and take them over the worst roads they can find in the state as a way to emphasize their great need for more money.

Senator Comeau: Do they travel past hospitals that display signs that say “No doctors on call?”

The Chairman: If there are such hospitals in Australia, I am sure the commissioners have been taken there.

However, that anecdotal line is not going to satisfy you or the committee in terms of substantive information. Professor Lazar, I think, is in a position to let us have something along those lines, not only for Australia but also for South Africa and India — the other two federations that he mentioned.

Mr. Lazar: I might add, Mr. Chairman, that, in the case of Australia, the equalization is to a much higher level than it is in Canada. It is really to 100 per cent equalization. There is virtually no difference. They use both fiscal capacity and needs in their calculations.

The Chairman: I will come back to the needs later.

Senator Banks: I will happily defer to members of the committee.

The Chairman: You are a member of the committee tonight, senator.

Senator Banks: In his previous life, Paul Martin appeared before this committee. When he was the Minister of Finance, we were asking him during the course of our study about equalization. Mr. Chairman, as you may recall, when we asked him a question about it, he said, “That there was a guy

M. Lazar: Une chose que je pourrais faire pour le comité, c’est de lui fournir de l’information sur ces commissions et sur leur fonctionnement. Vous pourriez juger par vous-même si elle est utile à vos délibérations. Si c’est le cas, vous pourriez alors trouver des témoins qui pourraient vous donner plus de détails.

J’ai des collègues qui en savent beaucoup plus à ce sujet. Si cela vous intéresse et s’il s’agit d’une piste que vous voulez suivre, je pourrais faire quelque chose.

Le sénateur Comeau: J’aimerais obtenir cette information de vous, monsieur le professeur. Je suis effectivement intéressé à en savoir davantage sur cette question.

Le président: Cela serait très intéressant. Je peux vous parler un peu de la situation de l’Australie. Les Australiens ont ce qu’ils appellent une Commonwealth Grants Commission. Dans ce pays, plus de 70 p. 100 des recettes gouvernementales sont prélevées par le gouvernement fédéral. La fonction de redistribution de la richesse du gouvernement central est donc extrêmement importante pour les États. La Commonwealth Grants Commission visite les divers États périodiquement pour évaluer les besoins.

Comme l’a dit le représentant d’un État, peut-être peut-on en douter, ou peut-être que non, c’est que lorsque cette commission arrive, on s’empresse d’entasser tout ce beau monde dans un autobus que l’on fait circuler sur les pires routes de l’État, histoire de bien leur faire comprendre à quel point l’État a besoin d’argent.

Le sénateur Comeau: Est-ce qu’ils circulent devant des hôpitaux qui affichent qu’il n’y a pas de médecins en service?

Le président: S’il y a de tels hôpitaux en Australie, je suis certain que les commissaires auraient été amenés sur place.

Toutefois, cette anecdote ne parviendra pas à vous satisfaire, ni le comité, en termes d’information réelle. Je pense que M. Lazar est en mesure de nous aider, non seulement dans le cas de l’Australie, mais également de l’Afrique du Sud et de l’Inde — les deux autres fédérations dont il a parlé.

M. Lazar: Je pourrais ajouter, monsieur le président, que dans le cas de l’Australie, la péréquation est pratiquée à un niveau beaucoup plus élevé qu’au Canada. On parle en réalité d’une péréquation à 100 p. 100. Il n’y a pratiquement pas de différence. Ils font intervenir à la fois la capacité fiscale et les besoins dans leurs calculs.

Le président: Je reviendrai à la question des besoins plus tard.

Le sénateur Banks: Je m’en remettrai volontiers aux membres du comité.

Le président: Ce soir, vous êtes membre du comité, sénateur.

Le sénateur Banks: Dans sa vie antérieure, Paul Martin a comparu devant le comité. Lorsqu’il était ministre des Finances, nous lui avons posé des questions dans le cadre de notre étude sur la péréquation. Monsieur le président, vous vous en souvenez peut-être, lorsque nous lui avons posé une question à ce sujet, il a

here about 20 years ago who understood equalization, but he left." I think you must be the person he was referring to, because you seem to understand what it is about.

I, too, am interested in hearing about the needs and how that could be quantified and worked into a formula. I will leave it to others to ask that question.

To get to something that is more easily quantifiable — and I suspect you may have addressed this question. If we went back to the 10-province standard — we have talked about that; I suspect you have read our committee's report.

Mr. Lazar: Yes.

Senator Banks: By way of example, what do you think off the top of your head would be the difference in what would accrue to the Province of Nova Scotia, for example, under such a change?

Mr. Lazar: There was a report done by the provincial and territorial ministers of finance in September of last year — I will actually look at it, but it is my suspicion that they have calculated that. Even if they have not, I think the usual numbers that I hear is that the program would cost about \$3 to \$4 billion more under the 10-province standard.

A part of my message to you tonight is I have not got a clue as to whether that is a good thing or not — another \$4 billion. I really do not know if the program is achieving its objectives or not. I have some suspicions on the matter. However, it would make a considerable difference for all recipient provinces, an average of about 30 to 40 per cent.

Senator Banks: I think that is about the number that we found, was it not, Mr. Chairman?

The Chairman: I am looking for it here in the table.

Senator Banks: It sounds familiar. Professor, for our part on this side — by the way, I should tell you where this next question is coming from. We do not admit there is a fiscal imbalance. In fact, if you do the simple arithmetic, add up the money the provinces have to spend in the aggregate, after transfers have taken place, the provinces in the aggregate have quite a bit more money to spend than does the Government of Canada at the end of the day — particularly in light of the fact, as you mentioned in your opening remarks, that the federal transfer programs are less conditional than they once were.

Have you thought about that question?

Some of us know that grants that were made under the rubric of health and that were intended to buy equipment, by which was meant MRIs, et cetera, ended up being used to buy lawn mowers and things like that. Are you generally in favour of, or opposed to, the idea of conditional strings being put on transfer payments?

répondu: «Il y avait un type ici il y a une vingtaine d'années qui comprenait la péréquation, mais il est parti». Je pense que c'est de vous qu'il parlait, parce que vous semblez y comprendre quelque chose.

Moi aussi je suis intéressé d'en savoir davantage sur les besoins et sur la façon dont on pourrait quantifier cela et l'intégrer dans une formule. Je laisserai aux autres le soin de poser cette question.

Pour en venir à quelque chose qui est plus facilement quantifiable — je suppose que vous avez parlé de cette question. Si nous revenions à la norme des dix provinces — nous avons parlé de cela, je suppose que vous avez lu le rapport de notre comité.

M. Lazar: Oui.

Le sénateur Banks: À titre d'exemple, pourriez-vous nous dire, à brûle-pourpoint, quelle différence un tel changement entraînerait-il pour la province de la Nouvelle-Écosse?

M. Lazar: Il y a un rapport qui a été rédigé par les ministres provinciaux et territoriaux des Finances en septembre de l'année dernière — je vais le regarder, mais je soupçonne qu'ils ont fait ce calcul. Même s'ils ne l'ont pas fait, je pense que les chiffres habituels que j'entends, c'est que le programme coûterait environ trois ou quatre milliards de dollars de plus en vertu de la norme des dix provinces.

Une partie du message que je vous ai livré ce soir, c'est que je n'ai pas la moindre idée si c'est une bonne chose ou non — une tranche additionnelle de quatre milliards de dollars. Je ne sais pas vraiment si le programme réalise ses objectifs ou non. J'ai certaines idées sur la question. Cependant, cela entraînerait une différence considérable pour toutes les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation, et cette différence serait en moyenne de l'ordre de 30 à 40 p. 100.

Le sénateur Banks: Je pense que c'est aux environs du chiffre que nous avons trouvé, n'est-ce pas, monsieur le président?

Le président: Je le cherche ici dans le tableau.

Le sénateur Banks: Ce chiffre me dit quelque chose. Monsieur le professeur, à notre avis, de ce côté-ci, — en passant, je vous dirai d'où vient cette prochaine question —, nous n'admettons pas qu'il y a un déséquilibre fiscal. En fait, un simple calcul arithmétique consistant à additionner l'argent que les provinces du groupe ont à dépenser, après que les transferts ont eu lieu, vous permet de constater qu'en bout de ligne, elles ont un peu plus d'argent à dépenser que le gouvernement du Canada — particulièrement à la lumière du fait, comme vous l'avez indiqué dans votre exposé liminaire, que les programmes de transferts fédéraux sont moins conditionnels qu'ils l'ont déjà été.

Avez-vous une idée sur cette question?

Certains d'entre nous savons que les subventions qui ont été accordées sous la rubrique santé et qui étaient destinées à l'achat d'équipement, c'est-à-dire des appareils d'IRM, et cetera, ont servi à acheter des tondeuses et des choses du genre. Êtes-vous, de façon générale, pour ou contre l'idée de fixer des conditions qui accompagnent les paiements de transfert?

Mr. Lazar: As a generalization — and I suspect I will make myself unpopular with the government side — I would prefer to see larger block transfers with less, rather than more, conditionality.

For example, in the case of health care, under almost any set of conditions, provincial governments will be paying 75 or 80 per cent of the costs. There is a huge incentive for them to do a better job than they have been doing so far in managing their health care costs effectively. The idea that the federal government — putting in 15 or 20, or maybe one day 25 per cent of the cash component of that — would be in a better position to figure out how to run provincial health care systems, I guess you could colour me sceptical.

I think I understand the motivation that lies behind the federal concern. It presumably has to do with the huge rate of increase of health care costs, the fact that costs appear to be out of control to many observers and the sense that in a sense, if the federal government signs blank cheques, the money just seems to disappear into the health care maw.

For my part, I think the federal government has a choice. It can continue to try to be a major player on policy around health care — in which case, in my judgment, it needs to take some of the political risks and some of the financial risks of being that partner — or it can choose not to be a partner. However, the idea that the federal government can be at the table like a shareholder — a shareholder has a vote — but put its money in like a bondholder, without any risk, seems to me to be what has been going on in recent years. I think the distribution of risk is unfair to the provinces. That may be a longer-winded answer than you wanted, but it is my sense of it.

Senator Banks: It is a mug's game question, but if you fold the amount of money that the Government of Canada puts into things like medical research, all of a sudden the percentage is not 15 or 16 anymore. Do you think that we should — it is a mug's game question so I will not bother asking it. I will come back on a second round.

Senator Ringuette: Professor Lazar, I very much enjoyed your presentation and the interrogation that you have made to us in regard to the success of the program. In the last 25 years, the general population is asking for more accountability as far as their tax dollars are concerned. That trend has required the federal government to enter into specific and focused federal-provincial agreements — for instance, the five-year health care plan and the infrastructure program, et cetera — so that the population can also be more focused on where their tax dollars are going, federally as well as provincially, whereas the transfer payments is an unconditional item.

M. Lazar: Pour généraliser — je suppose que cela me rendra moins populaire auprès du côté gouvernemental —, je préférerais des blocs de transfert plus importants avec moins, et non pas plus, de conditions.

Par exemple, dans le cas des soins de santé, quel que soit l'ensemble des conditions, les gouvernements provinciaux finiront par payer 75 ou 80 p. 100 de la note. C'est là un incitatif énorme pour les amener à faire un meilleur travail qu'ils l'ont fait jusqu'à présent dans la gestion efficace de leurs coûts en matière de soins de santé. L'idée que le gouvernement fédéral — qui fournira 15 ou 20, ou peut-être un jour, 25 p. 100, de l'argent nécessaire — serait en meilleure position pour déterminer comment faire fonctionner les systèmes de soins de santé provinciaux me laisse sceptique.

Je crois comprendre la raison qui se cache derrière les préoccupations du fédéral. Cela est lié, j'imagine, au taux d'accroissement énorme des dépenses en matière de santé, le fait que les coûts semblent échapper à tout contrôle aux yeux de nombreux observateurs et à la perception que si le gouvernement fédéral se contente de signer des chèques en blanc, l'argent ne fait que disparaître dans le gouffre sans fond des soins de santé.

À mon avis, je pense que le gouvernement fédéral a un choix. Il peut continuer d'essayer d'être un acteur majeur dans la politique touchant les soins de santé — auquel cas, toujours à mon avis, il doit accepter une partie des risques politiques et une partie des risques financiers qu'implique ce rôle de partenaire — ou il peut choisir de ne pas être un partenaire. Cependant, l'idée que le gouvernement fédéral puisse siéger à la table comme actionnaire — un actionnaire a un droit de vote — tout en investissant son argent comme un créancier obligataire sans courir de risque, me semble être la situation qui prévaut ces dernières années. Je pense que la distribution du risque est inéquitable pour les provinces. C'est peut-être une réponse plus longue que vous l'espérez, mais c'est ce que j'en pense.

Le sénateur Banks: C'est une question piège, mais si l'on ajoute l'argent que le gouvernement du Canada consacre à la recherche médicale, tout à coup, le pourcentage n'est plus de 15 ou 16 p. 100. Croyez-vous que nous devrions — c'est une question piège et je ne prendrai donc pas la peine de la poser. Je reviendrai à la charge au deuxième tour.

Le sénateur Ringuette: Professeur Lazar, j'ai bien aimé votre exposé et les questions que vous nous avez posées au sujet du succès du programme. Au cours des 25 dernières années, la population dans son ensemble a demandé qu'on lui rende compte de la manière dont l'argent de ses impôts est dépensé. Cette tendance a exigé du gouvernement fédéral qu'il conclue des ententes fédérales-provinciales spécifiques et ciblées, par exemple le plan quinquennal pour les soins de santé et le programme d'infrastructure, pour que la population puisse savoir plus précisément à quoi sert l'argent de ses impôts, au niveau fédéral et provincial, tandis que les paiements de transfert sont un poste de dépenses sans condition.

In regard to Senator Banks' comments on medical dollars for equipment being used to buy lawn mowers, that happened just a few years ago in my own province of New Brunswick. You can understand that, personally, I want to know how those funds are invested.

In your opinion, does the fact that the population is requiring more accountability and more transparency around where their tax dollars are going have a certain impact in regard to federal-provincial agreements?

Mr. Lazar: I agree with your statement. I think it is an accurate one, but it is in a bit of tension with the provisions of the Constitution, which assign certain powers to provincial governments and certain powers to the federal government. The federal government has taken an interest in areas of provincial legislative competence through the use of its spending power, which is not the case for equalization but is true in other areas.

There is more than one way to hold the federal government accountable for its expenditures. To the extent that that is done by building detailed conditionality into transfers to the provinces, which are done under the federal spending power, I believe there is a point beyond which you go or they will be found ultra vires. The courts will rule that the federal government can go too far in this area, which has happened in the past. The more the federal conditions begin to look like a legislative scheme, or a regulatory scheme, the greater the risk that they will be found outside the constitutional authority of the federal government.

In the case of the equalization program, what I am arguing is that the kind of accountability you are calling for can be achieved through Parliament establishing clear objectives, which can be the constitutional objectives or something within the framework of those constitutional objectives, deciding what performance measures are relevant, for knowing whether those objectives are being achieved, and then ensuring that the necessary information is collected to know whether those indicators are being satisfied. That does not require you to impose any conditions on the provinces. It means that you are looking at the effectiveness of the program.

My reading of section 36 of the Constitution Act is that the way in which the money is transferred now, the absence of conditionality, is consistent with those provisions, but you want to know whether they are working. You want to know whether services are becoming more comparable across the country, or not.

I do not know, and I suspect that no one on this committee knows. Some may have suspicions. I have suspicions, but suspicion is good enough for \$10 billion a year.

Senator Ringuette: I agree with what you are saying.

Pour revenir aux observations du sénateur Banks sur l'argent destiné à l'achat d'équipement qui sert plutôt à acheter des tondeuses à gazon, c'est arrivé il y a quelques années à peine dans ma province du Nouveau-Brunswick. Vous comprendrez que, personnellement, je tiens à savoir comment cet argent est dépensé.

À votre avis, est-ce que le fait que la population exige une plus grande transparence et reddition de comptes sur l'utilisation de l'argent provenant des impôts a une incidence sur les ententes fédérales-provinciales?

M. Lazar: Je suis d'accord avec votre déclaration. Je pense que c'est effectivement ce qui se passe, mais cela crée certaines tensions compte tenu de la Constitution qui attribue certains pouvoirs aux gouvernements provinciaux et certains pouvoirs au gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral s'est intéressé aux domaines de compétences législatives provinciales en utilisant son pouvoir de dépenser, ce qui n'est pas le cas de la péréquation, mais c'est vrai dans d'autres domaines.

Il y a plus d'une manière d'obliger le gouvernement fédéral à rendre compte de ses dépenses. Dans la mesure où cela se fait en assortissant de conditions détaillées les transferts aux provinces, qui sont versés au titre du pouvoir fédéral de dépenser, je crois que si l'on va au-delà d'un certain point, ces conditions seront jugées inconstitutionnelles. Les tribunaux jugeront que le gouvernement fédéral pourrait aller trop loin dans ce domaine, ce qui est d'ailleurs arrivé dans le passé. Plus les conditions fédérales commencent à ressembler à un programme législatif ou réglementaire, plus le risque est grand que ces conditions soient jugées incompatibles avec les compétences constitutionnelles du gouvernement fédéral.

Dans le cas du programme de péréquation, je soutiens que la reddition de comptes que vous réclamez peut être obtenue au moyen d'objectifs clairs établis par le Parlement, qui peuvent être conformes aux objectifs constitutionnels; il faudrait aussi décider quelles mesures de performance sont pertinentes, pour savoir si les objectifs en question sont atteints, et ensuite s'assurer de recueillir les renseignements nécessaires pour savoir si le niveau voulu est atteint selon ces indicateurs. Cela n'exige pas que vous imposiez des conditions quelconques aux provinces. Il faudrait simplement que vous vous penchiez sur l'efficacité du programme.

D'après mon interprétation de l'article 36 de la Loi constitutionnelle, la manière dont l'argent est transféré actuellement, en l'absence de toute condition, est conforme à ces dispositions, mais vous voulez savoir si les transferts atteignent leur but. Vous voulez savoir si les services deviennent plus comparables dans l'ensemble du pays.

Je ne le sais pas, et je soupçonne que personne au sein du comité ne le sait. Certains en ont peut-être une idée. J'ai moi-même une idée sur la question, mais cela vaut 10 milliards de dollars par année.

Le sénateur Ringuette: Je suis d'accord avec ce que vous dites.

Over the last few months, I have been reading the document from the welfare groups that are examining how the provinces are taking care of their population that is financially in need. It is astonishing that some provinces believe that an individual can survive on \$450 a month.

If we want to look at comparable levels of service, needs must be looked at in regard to the difference between providing services and the cost of providing those services within urban areas where you have more population, where there is more density, so therefore the cost is less to provide health services, or education or otherwise.

However, there is more to it than that. If the provinces are not accountable vis-à-vis providing that comparable level of service, then all our study and all our needs measures will be blown in the wind.

Mr. Lazar: My reading of section 36 does not take me in that direction. Section 36, as I understand it, says that provinces have to have sufficient revenues to be able to provide comparable services. It does not require them to provide comparable services.

In fact, it is easy to imagine two provinces of equal wealth, one of which has generous social assistance and one of which has poor social assistance, for needy people. That is within the constitutional power of those provinces. The fact that both have comparable financial capacity is what is required to satisfy the constitutional provision. If you want to go beyond that, then I would suggest that you are really in provincial jurisdiction.

Year ago, someone at Queen's University did a study wherein a comparison was made of social assistance regimes in the 10 provinces. They varied widely, and they did not vary only on the basis of the wealth of the province. They varied based on the ideology of provinces. It was common, for example, to find that single people who did not have kids would get very little money and a single woman with children would get proportionately substantially more money, which reflected the ideology of the province and its perspective on what it should do. I do not criticize that. I am simply remarking that that was a choice that a provincial government was making. I can think of one Atlantic province that kept the rate for single people without children remarkably low, a lot lower than your \$450 a month.

In terms of the constitutional provision, the thing that is relevant for equalization is this: Do the provinces have sufficient funds to provide reasonably comparable services? Whether they choose to do so or not is their choice. That may offend your sense from an accountability point of view relative to Parliament, but you have a Constitution and, until you amend it, I think you have to live within it.

Ces derniers mois, j'ai lu le document des groupes qui examinent comment les provinces veillent au bien-être de leur population, surtout les plus démunis. Il est renversant de constater que certaines provinces estiment qu'une personne peut survivre avec 450 \$ par mois.

Si l'on veut des niveaux de service comparables, il faut examiner les besoins et tenir compte de la différence entre la prestation des services et le coût de ces services dans les secteurs urbains plus densément peuplés et où il en coûte donc moins cher de fournir les services de santé, ou d'éducation ou quoi que ce soit.

Mais ce n'est pas tout. Si les provinces ne rendent pas de comptes pour ce qui est d'offrir un niveau comparable de service, alors toutes nos études et toutes nos mesures des besoins n'auront servi à rien.

M. Lazar: Cela ne correspond pas à mon interprétation de l'article 36. D'après moi, l'article 36 dit que les provinces doivent avoir des revenus suffisants pour être en mesure de fournir des services comparables. Mais l'article ne les oblige pas à fournir des services comparables.

En fait, on peut aisément imaginer deux provinces d'égale richesse dont l'une a un généreux programme d'aide sociale tandis que l'autre a un programme d'aide sociale médiocre pour les plus démunis. Ce serait conforme aux pouvoirs constitutionnels de ces provinces. Si les deux provinces ont une capacité financière comparable, c'est suffisant pour se conformer aux dispositions constitutionnelles. Si vous voulez aller plus loin que cela, alors je vous dis que vous empiétez en fait sur les compétences provinciales.

Il y a des années, quelqu'un à l'Université Queen's a fait une étude dans laquelle on comparait les régimes d'assistance sociale des 10 provinces. Il y avait de grands écarts, et pas seulement en fonction de la richesse de la province. Les régimes variaient selon l'idéologie des provinces. C'était courant, par exemple, que les personnes seules et sans enfant obtenaient très peu d'argent tandis qu'une femme seule avec des enfants obtenait proportionnellement beaucoup plus d'argent, ce qui correspondait à l'idéologie de la province et à l'idée qu'on se faisait du devoir de l'État. Je ne critique pas cela. Je fais simplement observer que c'était un choix opéré par un gouvernement provincial. Je songe notamment à une province de l'Atlantique où le montant versé aux personnes seules sans enfant était remarquablement bas, beaucoup plus bas que vos 450 \$ par mois.

Pour ce qui est des dispositions constitutionnelles, ce qui est pertinent dans le cas de la péréquation, c'est ceci: les provinces ont-elles des fonds suffisants pour leur permettre d'offrir des services raisonnablement comparables? Quant à savoir si elles choisissent ou non d'offrir de tels services, c'est leur choix. Cet énoncé vous choque peut-être dans l'optique parlementaire de l'obligation de rendre compte, mais nous avons une Constitution et, à moins de la modifier, je pense que vous devez vous y conformer.

Senator Ringuette: The trend that has been embarked upon in the last two decades in regard to focussed federal-provincial agreements on specifics is serving this purpose of accountability and transparency and providing, I would say, more equal treatment for citizens.

Senator Mercer: I am a bit out of my league here in talking about finances; however, I am in my league when I talk about politics. I want to go back to Senator Banks' mug's game for a moment.

One of the problems with the transfers is that they are between governments — which is a fine thing. The problem is that both ends of the transfer are politicians.

Governments, no matter their stripe, like to get credit from their constituents for the money they spend, because governments want to get re-elected — not those of us around this table but for our colleagues in the other place. It is important for them to receive credit when they are the party in government.

It seems to me that the issue is this: How do we recognize the contribution made by the federal government — because I am here on the federal side — in the money it transfers to programs, through transfer payments, as well as recognize — it has always amazed me over the past number of years how we transfer tax points and suddenly we do not get any credit for that any longer, that that no longer is part of equation. It is almost a temptation for purists to say, "Let's go back to the way it was when we had all the tax points and all the money." Then our percentages shoot up.

Is there a way that we can do this? My other question is this: Should we do it?

Mr. Lazar: The question you raise is a thorny one; it troubles me a lot. I am searching for the answer as much as you are. I am not here to tell you the answer. I can, perhaps, share my musings with you, but they may not take us very far.

At one level, not as a university researcher or as a former public servant, but just as a citizen, it makes me annoyed when the federal government complains that it does not get enough credit for the money it transfers. I want to tell the federal and provincial governments to grow up and stop this business — but then I have not had to get elected, so I accept your point on that, and I find myself going back and forth.

It seems to me that, as a minimum, when programs are jointly financed there is no reason why provincial governments could not, in a very explicit way, make clear that these services are provided thanks to the financial contribution of both orders of government. That might not be sufficient to satisfy your needs or other political needs — you see it when you drive down highways: "This improvement has been financed by A, B, and C." The

Le sénateur Ringuette: La tendance des 20 dernières années en termes d'ententes fédérales-provinciales ciblées sert bien cet objectif de reddition de comptes et de transparence et je dirais que cela permet d'offrir un traitement plus égal aux citoyens.

Le sénateur Mercer: Je suis un peu hors de mon domaine quand on parle de finances, mais je suis tout à fait dans mon domaine quand je parle de politique. Je veux revenir un instant à la question piège du sénateur Banks.

L'un des problèmes des transferts, c'est qu'ils se font entre gouvernements, et je n'ai pas d'objection à cela. Le problème, c'est que de part et d'autre du transfert, on trouve des politiciens.

Les gouvernements, de quelque parti qu'ils soient, aiment bien que leurs commettants puissent les voir à l'oeuvre quand ils dépensent l'argent des contribuables, parce que les gouvernements veulent se faire réélire — pas nous autour de cette table, mais nos collègues de l'autre endroit. C'est important pour eux, quand ils sont au pouvoir, d'avoir une mention au générique, pour ainsi dire, pour chaque dépense.

Il me semble que la question se résume à ceci: comment reconnaître publiquement l'apport du gouvernement fédéral — puisque je suis dans le camp fédéral — sous forme des montants qu'il transfère aux programmes, au moyen des paiements de transfert, et aussi comment reconnaître — j'ai toujours été sidéré ces dernières années de voir que nous transférons des points d'impôt et que, tout à coup, cet argent semble disparaître de l'équation et qu'on n'en reçoit plus aucun mérite. C'est presque tentant pour les puristes de dire: «Retournons à la situation antérieure, quand nous avions tous les points d'impôt et tout l'argent». À ce moment-là, notre pourcentage augmente en flèche.

Y a-t-il un moyen pour nous de faire cela? Mon autre question est celle-ci: Devrions-nous le faire?

M. Lazar: La question que vous posez est épineuse; elle me trouble beaucoup. Je cherche la réponse autant que vous. Je ne suis pas ici pour vous donner la réponse. Je peux peut-être vous faire part de mes réflexions sur le sujet, mais cela ne nous amènera peut-être pas très loin.

Quelque part, pas à titre de chercheur universitaire ni d'ex-fonctionnaire, mais de simple citoyen, cela m'irrite quand le gouvernement fédéral se plaint de ne pas voir reconnaître suffisamment ses mérites pour l'argent qu'il transfère. Je veux dire aux gouvernements fédéral et provinciaux d'arrêter ces enfantillages — mais, évidemment, je n'ai pas à me faire élire, et j'accepte donc votre argument là-dessus, et je me retrouve ambivalent.

Il me semble que, au minimum, quand les programmes sont financés conjointement, il n'y a aucune raison que les gouvernements provinciaux ne disent pas clairement et de manière très explicite que les services en question sont fournis grâce à l'apport financier des deux niveaux de gouvernement. Cela ne suffirait peut-être pas à combler vos besoins politiques — on voit des panneaux le long des routes: «Ce projet d'amélioration

federal government does attempt to do that in some of its transfer programs. In the labour market development agreements, I believe there are provisions that federal contributions be noted.

You are really asking me a political question, and I suspect you are better than I at answering that particular question. I am fond of saying that of the last 27 or 29 elections I tried to forecast accurately, I got 32 wrong. I do not feel I have any good instinct for that.

On the question of whether intergovernmental transfers are a good thing, politics comes in again, but in a different sort of way. It is noteworthy that the federal governments in recent years — and I think this is true whether it is a Liberal or Conservative government — have put increasing priority on items that, if you look through sections 91 and 92 and so forth of the Constitution Act, are in provincial jurisdiction. Health care and education seem to be priorities, and sometimes other social services. If the federal government, reading the sense of what the public wants, believes it needs to go into those areas — and I think this is generally accepted that this is what the public wants — then it is investing its money in areas that are otherwise provincial jurisdiction.

To the extent that this involves cash transfers, money, then there are ways the federal government can do that — through refundable tax credits and so forth — where it does not impose seriously on provincial programming. However, if you are talking about services — health care services, educational services, social services — it is the provinces that run the service networks, and the federal government has to find a way of doing this that provinces find acceptable. If that is not the case, then you are just into federal-provincial squabbling, which does not serve the needs of the people involved.

There is a tough political issue for all political parties, and for the public as a whole. The public, in response to public opinion data, seems to be consistently saying that it wants the federal and provincial governments involved in health care, in education, in social services, and does not want them squabbling with one another. That is all very nice, but we do not have a Constitution that makes it all that simple. Trying to struggle with that dilemma is, I believe, a part of what you are raising.

Whenever I am in doubt, I go back to the law, not to public opinion polls, as my starting point, and the Constitution is the foundation. I am inclined, for the federal government, to the extent that it feels itself driven down that particular direction, to give a lot of weight to what the provinces are saying.

Senator Mahovlich: Does the absence of equalization in the United States give that country a more competitive advantage?

Mr. Lazar: That is a good question, Senator Mahovlich. There is no formal equalization program in the United States; however, the federal government makes a lot of grants to state and local governments in the United States, the effect of

a été financé par A, B ou C». Le gouvernement fédéral s'efforce de le faire pour certains programmes de transfert. Dans les ententes sur le développement du marché du travail, je crois qu'il y a des dispositions exigeant que l'on signale les contributions fédérales.

Vous me posez vraiment une question politique et je soupçonne que vous êtes mieux placé que moi pour y répondre. J'aime à dire que sur les 27 ou 29 élections dont j'ai essayé de prédire le résultat, je me suis trompé 32 fois. Je n'ai pas un très bon instinct pour cela.

Sur la question de savoir si les transferts intergouvernementaux sont une bonne chose, la politique entre en jeu encore une fois, mais d'une manière différente. Il vaut la peine de signaler que, ces dernières années, le gouvernement fédéral — et je pense que c'est aussi vrai des gouvernements libéraux que conservateurs — a accordé une priorité croissante à des domaines qui, selon les articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle, sont de ressort provincial. La santé et l'éducation semblent prioritaires, et parfois aussi d'autres services sociaux. Si le gouvernement fédéral, essayant de comprendre ce que le public veut, croit qu'il lui faut intervenir dans ces domaines — et je pense qu'il est généralement accepté que c'est exactement ce que le public veut —, alors il investit son argent dans des domaines qui sont par ailleurs de compétence provinciale.

Dans la mesure où cela nécessite des transferts d'argent comptant, il y a moyen pour le gouvernement fédéral de le faire, par des crédits d'impôt remboursables, et cetera, sans s'ingérer sérieusement dans les programmes provinciaux. Cependant, quand on parle de services de santé, d'éducation, de services sociaux, ce sont les provinces qui dirigent ces réseaux de service, et le gouvernement fédéral doit trouver un moyen que les provinces jugent acceptable, faute de quoi on se retrouve avec des querelles fédérales-provinciales, ce qui ne répond nullement aux besoins des personnes en cause.

C'est une question politique difficile pour tous les partis politiques et aussi pour le grand public. D'après les sondages d'opinion, la population semble réclamer d'une manière constante que les gouvernements fédéral et provinciaux s'occupent des soins de santé, d'éducation, de services sociaux, et elle ne veut pas que les gouvernements se chicanent entre eux. Tout cela est bien beau, mais nous n'avons pas une Constitution qui nous facilite les choses. Nous nous débattons dans ce dilemme qui s'inscrit je crois dans votre argumentaire.

Dès que j'ai un doute, j'en reviens à la loi comme point de départ, et non pas aux sondages d'opinion; or la Constitution est la loi fondamentale. Pour le gouvernement fédéral, dans la mesure où il se sent obligé de s'orienter dans cette voie, j'incline à accorder passablement de poids à ce que disent les provinces.

Le sénateur Mahovlich: L'absence de péréquation aux États-Unis donne-t-elle à ce pays un avantage concurrentiel?

M. Lazar: C'est une bonne question, sénateur Mahovlich. Il n'y a pas aux États-Unis de programme de péréquation comme tel; cependant, le gouvernement fédéral verse beaucoup de subventions aux États et aux gouvernements locaux, et le

which is similar to equalization. The U.S. federal government does target money towards some of the less prosperous regions of the country.

Senator Mahovlich: If there is a catastrophe, they have a tendency to help that state, do they not?

Mr. Lazar: That is correct. The question you are raising implies a broader question. If you spend less money and you have lower tax rates, are you more competitive? I do not know the answer to that question. Many people assert that to be true. Some of the more prosperous countries of Western Europe have relatively high tax regimes, and they seem to have done relatively well. I am not sure I can say much more than that.

Senator Hubley: I will ask a question that our researchers have put in front of us. It concerns fiscal federalism. A book entitled "Canada: The State of the Federation, 1999-2000: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism." I believe that is something that you wrote, sir.

You wrote that the Canadian fiscal federation has lacked a strong sense of purpose. I believe you also alluded to that in some of your statements today.

Could you tell us what is meant by Canadian fiscal federalism, and why you feel it lacked a strong sense of purpose?

Mr. Lazar: Coming out of World War II, there was a strong sense of purpose that the country did not want to go back to the horrors of the Depression and the agonies of the war years. All governments in the Western world, on the allied side, for sure, felt compelled to promise something better to their citizens than what had gone before. For 25 years or so after World War II, there was a strong sense that it was important to build a system of social insurance and social welfare so that people were not damaged by the contingencies of unemployment or old age or illness or injury, so that economies were managed in a way to maintain high employment or full employment.

That particular vision was captured by a lot of what happened in Canada from 1945 through to the mid-1970s or thereabouts. During that period, we had strong economic growth, unemployment was relatively low, social services and safety nets were improved. In retrospect, it was a period of considerable achievement by the Canadian state, federal and provincial, with similar achievements in a number of other countries.

In the 1970s, some of the optimism started to go by the wayside. There was a period we called stagflation. We had rising unemployment and low inflation. People began to worry that governments were no longer doing as well as they had once done.

résultat se rapproche de la péréquation. Le gouvernement fédéral des États-Unis injecte de l'argent dans les régions les moins prospères du pays.

Le sénateur Mahovlich: En cas de catastrophe, ils ont tendance à venir en aide à l'État touché, n'est-ce pas?

M. Lazar: C'est exact. Votre question soulève une question plus vaste. Un pays qui dépense moins d'argent et qui a des taux d'imposition plus bas est-il plus compétitif? Je ne connais pas la réponse à cette question. Bien des gens soutiennent que c'est le cas. Certains des pays les plus prospères d'Europe occidentale ont une fiscalité relativement lourde et semblent s'en être sortis assez bien. Je ne suis pas certain de pouvoir en dire beaucoup plus là-dessus.

Le sénateur Hubley: Je vais poser une question que nos attachés de recherche ont formulée à notre intention. C'est à propos du fédéralisme fiscal et d'un livre intitulé «Canada: The State of the Federation, 1999-2000: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism». Je crois que c'est vous qui avez écrit cela, monsieur.

Vous avez écrit que le fédéralisme fiscal canadien souffrait de l'absence d'une mission nettement définie. Je crois d'ailleurs que vous y avez fait allusion dans vos interventions d'aujourd'hui.

Qu'entendez-vous par le fédéralisme fiscal canadien, et pourriez-vous nous dire pourquoi vous estimez qu'il souffre de l'absence d'une mission nettement définie?

M. Lazar: Après la Seconde Guerre mondiale, les citoyens se sentaient très clairement investis d'une mission: ils ne voulaient pas retourner à l'horreur de la dépression et à l'abomination des années de guerre. Tous les gouvernements du monde occidental, tout au moins chez les alliés, s'estimaient obligés de promettre à leurs citoyens une vie meilleure que celle qu'ils avaient vécue auparavant. Pendant environ 25 ans après la Seconde Guerre mondiale, les gens étaient convaincus de l'importance de bâtir un système d'assurance sociale et de bien-être social pour que les gens ne soient pas ravagés par les aléas du chômage, de la vieillesse, de la maladie ou des blessures, pour que les économies soient gérées de manière à soutenir le plein emploi ou un niveau d'emploi élevé.

Cette vision particulière s'est reflétée dans beaucoup d'événements qui se sont passés au Canada de 1945 jusqu'au milieu des années 70, approximativement. Pendant cette période, nous avons connu une forte croissance économique, le chômage était relativement bas, les services sociaux et les filets de sécurité ont été renforcés. En rétrospective, c'était une période d'accomplissement considérable de la part de l'État canadien, des autorités fédérales et provinciales, et bien d'autres pays ont connu des réalisations semblables.

Durant les années 70, l'optimisme a commencé à s'effiloche. Il y a eu une période de stagflation. Nous avons connu la hausse du chômage et une faible inflation. Les gens ont commencé à s'inquiéter et à croire que les gouvernements ne s'en tiraient plus aussi bien qu'auparavant.

By the time we got to the early 1980s and the serious recession of the early 1980s, much of the optimism about the state had disappeared. We often used to hear about market failures. You started then to hear about government failures.

My personal take on the period from the early 1980s, till perhaps today, or until very recently, was that there were many criticisms of that earlier period, the earlier programs — inappropriate work incentives and savings incentives, taxes that may have been too high, and so forth. There were lots of criticisms of what was wrong, but there was no consensus of what that new vision should be. As a consequence of that, we have had governments making decisions one at a time, each time doing its level best to make the right decision, taking account of the circumstances and contingencies of the moment, but without an overarching sense of where they were headed.

For example — and I am not criticizing any particular minister or any particular government. This is a general comment. In 1995, the Minister of Finance announced that it was important to give the provinces more flexibility within the framework of transfer programs. The old transfer for social assistance, the Canada Assistance Plan, was rolled together with the transfer for health care and social services into what is now known as the CHST. There was a clear philosophy on that to provide the provinces with more flexibility, which I might say is in conflict with what your colleague was saying a few minutes ago.

Fast-forward seven or eight years. One is talking about taking that Canada Health and Social Transfer, because it lacks transparency and accountability, and decomposing it into a Canada health transfer and a Canada social transfer. That tells me that there is no sense of what the nature of this federation should be. Is it a federation that is significantly centralized and where the federal government can in fact transfer money to the provinces and hold their feet to the fire? That is one vision of the federation. It is not right; it is not wrong. It is a vision. Some of you will hold to it; some of you will not. Others will say that that is not the constitutional deal, that that is not what the constitutional pact in Canada is about.

One of the other senators referred earlier to politics. That is big politics. That is the politics about the vision of the federation that you personally embrace — or some of your colleagues embrace.

I would say that, over the last 20 or 25 years, there is no settled sense of what this federation is about. We see governments moving back and forth on these particular issues, reflected most recently over the last one or two health accords in the

Au début des années 80, quand nous avons été frappés par une récession très marquée, une grande partie de l'optimisme quant au rôle de l'État s'était évaporé. On était habitué d'entendre parler des échecs du marché. C'est alors qu'on a commencé à entendre parler des échecs des gouvernements.

Mon point de vue personnel sur la période allant du début des années 80 jusqu'à peut-être aujourd'hui ou jusqu'à très récemment, c'est qu'il y a eu beaucoup de critiques de cette période antérieure, des programmes qu'on avait mis en place: trop faible encouragement au travail et à l'épargne, impôts peut-être trop élevés, et cetera. On a beaucoup critiqué ce qui n'allait pas, mais il n'y avait pas de consensus sur ce que devait être une nouvelle vision. En conséquence, nous avons eu des gouvernements qui prenaient des décisions une à la fois, s'efforçant à chaque fois de prendre la meilleure décision possible, compte tenu des circonstances et de la conjoncture, mais sans avoir d'idée précise du but ultime à atteindre.

Par exemple — je ne veux pas critiquer un ministre ou un gouvernement en particulier. Je fais une observation de portée générale. En 1995, le ministre des Finances a annoncé qu'il était important de donner aux provinces une plus grande souplesse dans le cadre des programmes de transfert. L'ancien transfert pour l'aide sociale, le Régime d'assistance publique du Canada, a été amalgamé au transfert pour les soins de santé et les services sociaux pour devenir ce que l'on appelle maintenant le TCSPS. Ce changement était clairement dicté par la volonté de donner une plus grande souplesse aux provinces, ce qui, je le signale en passant, contredit ce que votre collègue disait il y a quelques minutes.

Sept ou huit ans plus tard, il est question de prendre ce transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, qui manque de transparence et pour lequel on n'a pas de comptes à rendre, et de le décomposer en un transfert canadien en matière de santé et un transfert canadien en matière de programmes sociaux. J'en conclus qu'il n'existe aucune vision claire de ce que devrait être la nature de notre fédération. Est-ce une fédération fortement centralisée dans laquelle le gouvernement fédéral peut transférer de l'argent aux provinces en les obligeant à rendre des comptes? C'est une façon de voir la fédération. Ce n'est pas une vision des choses qui est bonne ou mauvaise. C'est simplement une façon de voir les choses. Certains d'entre vous y souscrivent; d'autres non. D'autres encore diront que ce n'est pas conforme à la Constitution, que ce n'est pas la nature du pacte constitutionnel du Canada.

Un sénateur a dit tout à l'heure que c'était de la politique. C'est en effet de la politique au sens le plus noble. Ce qui est en cause, c'est la vision de la fédération à laquelle vous souscrivez personnellement, ou à laquelle certains de vos collègues souscrivent.

Je dirais que depuis 20 ou 25 ans, on n'a pas une idée claire et précise de la nature de notre fédération. On voit les gouvernements adopter des positions changeantes sur ces questions, comme en témoigne les plus récents accords conclus

somewhat conditional transfers, when the incremental money was put in for health care.

Again, this is certainly consistent with the message of the Auditor General that you want to have more accountability for money you transfer to the provinces. Another question is whether it is consistent with the provisions of the Constitution, and I suspect different people will differ on that issue. It is certainly the spirit of the Constitution.

I am good at posing questions also; I do not have the answers. All I know is there are competing views in the country about these issues.

Senator Hubley: You still hold that view, that there should be some revisiting of the equalization formulas and what we expect it to accomplish and things of that nature? I think you mentioned that it was the appropriate role of Parliament and government to do that.

Mr. Lazar: My own sense is that the most useful thing that Parliament can do is to ensure that the objectives are clear and to know whether the objectives are being met. Whether you want to be the people who design the details of the program — the devil is always in the details. Parliament passes tax provisions that are very detailed; the fiscal arrangements are very detailed.

You may want to discuss amongst yourselves whether you are better off focusing on the technical details and trying to help the federal financial department getting those technical details right or whether you are better off focusing on objectives and holding the Department of Finance's feet to the fire and whether those objectives are being met. That is the question I am posing to you.

Obviously, in posing it, I am implying an answer to that question. However, it is your decision, obviously.

The Chairman: Professor Lazar, with regard to possible performance measurements, have you thought through what some of these might be and how we might go about that on equalization?

Mr. Lazar: The answer is, not in nearly enough detail to be of considerable use to you.

However, you can either try to get at performance indicators in a detailed, specific sort of way — and I will give you an example of what I mean by that in a moment — or you can try to do it through proxies, and the use of demographic indicators is intended as proxies.

Let me move outside the Canadian context. In South Africa, where there is an equalization program and a somewhat independent commission, although the commission is provided for in the Constitution, it is pretty simple to know what kind of indicators to look for. For example, what proportion of the people gets fresh water or electricity services, and so on? We are

en matière de santé, prévoyant des transferts plus ou moins conditionnels, quand on a débloqué des fonds additionnels pour les soins de santé.

Encore une fois, c'est certainement conforme au message de la vérificatrice générale, selon laquelle il faut que l'on rende mieux compte de la manière dont est dépensé l'argent que vous transférez aux provinces. Une autre question qui se pose, c'est de savoir si c'est compatible avec les dispositions de la Constitution et je soupçonne qu'il y a des divergences d'opinions là-dessus. C'est assurément l'esprit de la Constitution.

Je suis bon pour poser des questions auxquelles je n'ai pas de réponses. Tout ce que je sais, c'est qu'il y a au Canada des opinions contradictoires sur ces questions.

Le sénateur Hubley: Vous persistez à dire qu'il faudrait réexaminer les formules de la péréquation, ainsi que les objectifs que nous voulons atteindre, et cetera? Je pense que vous avez dit que c'était le rôle du Parlement et du gouvernement de faire cela.

M. Lazar: Je suis personnellement d'avis que ce que le Parlement pourrait faire de plus utile, c'est de s'assurer que les objectifs sont clairs et de savoir si les objectifs sont atteints. Quant à savoir si vous voulez concevoir le programme dans ses moindres détails — on dit toujours que c'est quand on entre dans les détails que les difficultés surgissent. Le Parlement adopte des mesures fiscales qui sont très détaillées; les arrangements financiers sont très détaillés.

Vous voudrez peut-être discuter entre vous pour décider s'il serait préférable de vous attarder aux détails techniques et d'aider le ministère des Finances fédéral à ne pas se tromper dans les moindres détails, ou bien s'il serait mieux pour vous de vous concentrer sur les objectifs et de mettre le ministère des Finances sur la sellette pour s'assurer que les objectifs en question sont atteints. C'est la question que je vous pose.

Évidemment, je suggère une réponse à cette question en la posant. Cependant, c'est évidemment à vous d'en décider.

Le président: Professeur Lazar, au sujet des mesures de performance possibles, avez-vous réfléchi à ce quelles pourraient être et à la manière dont nous pourrions nous y prendre dans le dossier de la péréquation?

M. Lazar: La réponse est non, pas d'une manière assez détaillée pour vous être vraiment utile.

Cependant, vous pouvez ou bien tenter d'établir des indicateurs de performance détaillés et spécifiques — je vais vous donner un exemple de ce que je veux dire par là dans un instant — ou bien essayer de procéder par approximation, en utilisant des indicateurs démographiques.

Je vais m'écarter un instant du contexte canadien. En Afrique du Sud, où il existe un programme de péréquation et une commission relativement indépendante, même si l'existence de la commission est prévue dans la Constitution, c'est assez simple de savoir quel type d'indicateurs il faut rechercher. Par exemple, quelle proportion des gens ont de l'eau potable ou de l'électricité,

not at that stage in our development, where the differences among regions can be so large and so crude that it is easier to imagine what the indicators would be.

I could conceive of indicators in Canada that have to do with the incidence of low income, as an example. Once you move down that particular road, you are moving down a road of having the same technical complexity that you have on the fiscal capacity side. If, however, you were to settle, at least as an initial effort, on demographic indicators, you would then know that if a province has a much older-than-average population, its needs, everything else being equal, will be greater. Most likely if a province has a higher proportion of its population that is rural, its needs will be greater. You can work your way through those demographics.

I would not want to claim, Mr. Chairman, that I am an expert on that or that I have given that a great deal of thought. However, I can recommend others who will have done so.

The Chairman: I think we ought to revisit this question of whether it will be possible to incorporate some measurement of the different needs of provinces in terms of the programs they have to administer.

When we last studied equalization, Newfoundland in particular — the then Premier Grimes was here. I recall quite well that he and whoever was with him, his colleagues, talking about the quite large territory, although sparsely populated, in which they had to locate facilities such as hospitals — the great cost of that — and how unfair a simple per capita standard was in terms of CHST, for example.

Prince Edward Island made much the same case, for other reasons such as age of population, and Senator Comeau pointed out, I think, Nova Scotia as well.

We looked at it as a committee, and as you noted in your opening statement we simply threw up our hands and walked away. We could not think of how you would measure these. We certainly could not come up with a set of measurements that would enable us to indicate who would be the winners and who would be the losers, so we said, “Not now. We do not recommend it.” If we had a bit more work done on the question of needs — that we could discuss — we probably would change our minds.

Meanwhile, I read in “Money, Politics and Health Care,” which was edited by you and France St. Hilaire — and this was done for the Romanow commission — an article that I would commend to members of the committee written by your colleague, Professor Keith Banting and Professor Robin Boadway. They are talking about how to take needs into account in allocating funds to provinces through the CHST. They say, for example: “Provinces may also face different needs for public services in the sense that they differ in the composition of

et cetera? Nous n'en sommes pas à une étape de notre développement où les différences entre régions peuvent être tellement marquées et frappantes qu'il devient facile d'imaginer quels devraient être les indicateurs.

Je peux imaginer pour le Canada des indicateurs qui ont à voir avec la fréquence des bas revenus, par exemple. Une fois qu'on se lance dans cette voie, on se bute à la même complexité technique que pour calculer la capacité fiscale. Si, par contre, vous deviez vous en tenir, tout au moins initialement, à des indicateurs démographiques, vous sauriez alors que si une province a une population beaucoup plus vieille que la moyenne, cette province a des besoins plus grands, toutes choses étant égales par ailleurs. Il est fort probable que si une province compte une plus forte proportion de sa population vivant en milieu rural, cette province a des besoins plus grands. Vous pouvez déblayer le terrain au moyen de tels facteurs démographiques.

Je ne prétends nullement, monsieur le président, être un expert en la matière et je n'y ai pas vraiment réfléchi en profondeur. Je peux toutefois vous recommander de consulter d'autres experts qui ont fait cette réflexion.

Le président: Je pense que nous devons réexaminer cette question de savoir s'il sera possible d'intégrer des mesures quelconques des différents besoins des provinces en termes des programmes qu'elles doivent administrer.

La dernière fois que nous avons étudié la péréquation, Terre-Neuve en particulier — M. Grimes, qui était alors premier ministre de la province, a témoigné devant nous. Je me rappelle très bien que lui-même et ses collaborateurs nous ont parlé de leur immense territoire très faiblement peuplé, de la nécessité d'y installer des hôpitaux et autres installations, ce qui leur coûtait très cher, et ils ajoutaient que c'était injuste d'appliquer une simple norme par habitant pour le TCSPS, par exemple.

L'Île-du-Prince-Édouard a présenté une argumentation très semblable, pour d'autres raisons comme l'âge de la population, et je pense que le sénateur Comeau a signalé que la Nouvelle-Écosse en avait fait autant.

Notre comité a examiné la question et, comme vous l'avez dit dans votre allocution, nous avons fini par renoncer à faire quoi que ce soit. Nous n'arrivions pas à trouver une manière de mesurer tout cela. Chose certaine, nous n'avons pu en arriver à une série de mesures qui nous permettraient d'établir quels seraient les perdants et les gagnants, et nous avons donc dit: «Pas maintenant; nous ne faisons aucune recommandation en ce sens». Si nous faisons faire des études plus approfondies sur la question des besoins, pour alimenter notre discussion, nous changerions probablement d'avis.

Par ailleurs, j'ai lu dans «Money, Politics and Health Care», ouvrage dont France St. Hilaire et vous-même avez dirigé la rédaction — c'était pour la commission Romanow —, un article dont je recommande la lecture aux membres du comité et qui a été écrit par votre collègue, le professeur Keith Banting et par le professeur Robin Boadway. Les auteurs disent qu'il faut tenir compte des besoins dans la répartition des fonds aux provinces au moyen du TCSPS. Ils disent, par exemple: «Les provinces peuvent également avoir des besoins différents en

populations for whom the major public services are targeted. In the case of health care, there is a systematic difference in the cost of providing services to persons of different age and other characteristics.”

Somewhere, for example, he mentions the provinces that have a large number of off-reserve Aboriginals, and so on and, in the case of some of the provinces represented around this table, a higher-than-average proportion of older folk and much younger folk than the rest of the country.

Professors Banting and Boadway say the following: “There are a number of examples of federations and other nations with decentralized delivery of health services that do precisely that...and provincial funding of regional health authorities is normally based on some indicator of need.” They also say: “The allocation could be determined using the same representative approach as is taken in the revenue-equalization system — that is, needs equalization could be based on the cost of a national standard level of care for different demographic groups, in which the costs could represent some average of actual provincial costs.”

To come to your constitutional point: They think that an index of need that was jointly agreed to by the federal government and the provinces, and used as a basis for allocating federal transfers, might serve to operationalize the principles set out in section 36 (1) of the Constitution.

That gives us some lead. I do not know whether we could do in the overall equalization program, although I think the committee would like to explore it. However, there is a possibility of doing something of the kind with the CHST.

Mr. Lazar: I have a couple of comments. First, my guess is that when federal financial officials appear before you, assuming they will, they will argue that there may be differences in need across the country but that the differences in need are small compared to the differences in fiscal capacity because of the uneven distribution of resource revenues and that it is not worth the effort. I would say to you is that I think it is worth the effort.

Second, almost all countries in the world that have equalization programs have built in an expenditure needs component. We are the outliers. Professor Boadway read my statement to you before I sent it off and we had a discussion about this. He is the one who probably knows much more about it than I do. I would encourage you to invite him if you want to pursue this particular line. I recognize who wrote which parts of that chapter and whose pen was on it. He has certainly given this a lot more thought than I have. You will find, not only in that chapter but also throughout that whole book, a reference to building a needs component in. He has convinced me.

Some of you are making an assumption that if need is built in your province may do better. It may not.

matière de services publics en ce sens qu'on y observe des différences dans la composition des populations visées par les principaux services publics. Dans le cas des soins de santé, il y a une différence systématique dans le coût de la prestation des services à des personnes différentes sur le plan de l'âge et d'autres caractéristiques».

L'auteur mentionne par exemple les provinces qui comptent un grand nombre d'Autochtones vivant hors réserve, et cetera, et aussi certaines provinces qui sont représentées autour de cette table et qui comptent une proportion plus élevée que la moyenne de personnes âgées et une population beaucoup plus jeune que le reste du pays.

Les professeurs Banting et Boadway ont déclaré: «Quelques fédérations et d'autres nations ont des services de soins de santé décentralisés qui font exactement cela... et le financement provincial des autorités régionales en matière de santé est normalement fondé sur un indicateur des besoins». Ils ont aussi déclaré: «La répartition pourrait être déterminée au moyen de la même approche représentative suivie dans le système des paiements de péréquation — c'est-à-dire que les besoins en péréquation pourraient être basés sur le coût d'une norme nationale en matière de santé pour différents groupes démographiques et dans lequel les coûts pourraient représenter une certaine moyenne des coûts provinciaux réels».

Pour en venir à votre point de vue constitutionnel: ils estiment qu'un index des besoins défini conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces et servant de base à la répartition des transferts fédéraux, pourrait servir à opérationnaliser les principes établis dans le paragraphe 36(1) de la Constitution.

Ce qui nous donne une certaine avance. Je ne sais pas si l'on pourrait le faire dans l'ensemble du programme de péréquation, même si je pense que le comité aimerait étudier cette question. Cependant, il est possible de faire quelque chose de ce genre avec le TCSPS.

M. Lazar: J'ai une ou deux observations à faire. Premièrement, je pense que lorsque les fonctionnaires fédéraux des Finances se présenteront devant vous, en supposant qu'ils le feront, ils soutiendront qu'il y a peut-être des différences de besoins dans le pays, mais que ces différences sont insignifiantes comparées à celles dans la capacité fiscale à cause de la répartition inégale des recettes de l'exploitation des ressources et que cela ne vaut pas la peine. À mon avis, cela vaut la peine.

Deuxièmement, presque tous les pays au monde qui ont des programmes de péréquation y ont inclus un élément des besoins en dépenses. Nous sommes un cas particulier. Le professeur Boadway vous a lu ma déclaration avant que je ne l'aie envoyée et nous en avons discutée. Il en sait probablement plus que moi à ce sujet. Je vous recommande de l'inviter si vous voulez ne savoir plus sur cette question. Je reconnais qui a écrit des parties de ce chapitre. Il a certainement travaillé beaucoup plus que moi sur la question. Vous découvrirez, pas seulement dans ce chapitre, mais aussi tout au long du livre, une référence à l'inclusion d'un élément des besoins. Il m'a convaincu.

Certains d'entre vous présumant que si un besoin est inclus, votre province peut faire mieux. Elle peut aussi ne pas faire mieux.

The Chairman: Yes — and there is the problem. We want to know who the winners and losers will be.

Mr. Lazar: I understand that. I am a detached observer.

Senator Mercer: Nova Scotia better not be the loser.

Mr. Lazar: You will probably end up with a situation where anyone who gets better, gets; and anyone who gets worse is kept where they are. No one loses and a few people win.

Apart from your role as representing provincial points of view, there is also the broader question of whether this program is doing its job. Until you have the answers to these questions, you will not know the answer. I do not know the answer. I am not even hinting that I know the answer.

The questions I have posed to you today are not questions that someone asks when they think they know the answer and are trying to lead you towards it. They are things that trouble me as a researcher, and there is no shorthand way.

Professor Boadway has thought about this, but I bet he will not tell you which provinces will turn out to be winners or losers. He will say, “I have to do that work,” or someone has to do that work.

The Chairman: Whether the program is working as it should is a determination you think we could come to if we had the right performance measurements.

On the constitutional point, Dr. Lazar, I am aware that among the provinces now there are some murmurings that they feel that the federal government may be in breach of section 36(1). They point, for example, to the statistic you mentioned in your opening statement, that there is a substantially lower proportion of the wealth of the country, of the GDP, that is now devoted to equalization than was the case some years ago.

I have the budget plan here. There is a table on page 277 that indicates that equalization entitlements of the different provinces in the new fiscal year, 2004-05, will bring fewer dollars, in some cases, substantially fewer dollars, to most of the recipient provinces than was the case four or five years ago.

They also point to the fact, which has been alluded to here and that I will come to later, if I get a chance, that while equalization is playing a smaller part in the overall scheme of things the federal government, through its spending power, is putting all kinds of money into direct transfers to individuals and institutions and so on. I will come to that later.

On the constitutional point, have you heard any of your academic colleagues or others suggest to you that any or all of the recipient provinces would have a case anywhere from arguable to slam dunk at the Supreme Court Canada?

Mr. Lazar: I have heard nothing, Mr. Chairman.

Le président: Oui — et c'est un problème. Nous voulons savoir qui seront les gagnants et qui seront les perdants.

M. Lazar: Je comprends. Je suis seulement un observateur.

Le sénateur Mercer: Il vaudrait mieux que la Nouvelle-Écosse ne soit pas perdante.

M. Lazar: On finira probablement par un cas de figure dans lequel ceux dont la situation s'améliore seront bénéficiaires et ceux dont la situation s'aggrave resteront à leur place. Personne ne perd et très peu de gens gagnent.

En dehors de votre rôle de représentants des points de vue des provinces, il y a aussi une plus grande question, celle de savoir si ce programme donne les résultats prévus. Tant que vous n'aurez les réponses à ces questions, vous ne connaîtrez pas la réponse. Je ne connais pas la réponse. Je ne veux même pas faire croire que je la connais.

Les questions que je vous ai posées aujourd'hui ne sont pas des questions que quelqu'un poserait s'il croyait en connaître les réponses et qu'il essaierait de mener à ces réponses. Il y a des éléments qui me préoccupent en tant que chercheur et il n'y a pas de raccourci.

Le professeur Boadway y a pensé, mais je vous parie qu'il ne vous dira pas quelles provinces en sortiront gagnantes ou perdantes. Il vous dira «Je dois étudier cette question» ou bien quelqu'un doit faire ce travail.

Le président: Savoir si le programme fonctionne comme il le devrait est, à votre avis, une conclusion à laquelle nous pourrions arriver si nous avions les bonnes mesures du rendement.

Au sujet du point de vue constitutionnel, monsieur Lazar, je sais que parmi les provinces, des bruits courent disant que le gouvernement fédéral enfreint peut-être le paragraphe 36(1). Par exemple, elles signalent que dans les statistiques, que vous avez mentionnées dans votre déclaration préliminaire, la proportion de la richesse du pays, du PIB, utilisée aujourd'hui dans la péréquation est considérablement plus faible qu'il y a quelques années.

J'ai, devant moi, le Plan budgétaire. Le tableau, à la page 277, indique que les droits à péréquation des différentes provinces pour le nouvel exercice 2004-2005 génèrera moins d'argent, et dans quelques cas beaucoup moins d'argent, pour la plupart des provinces bénéficiaires qu'il y a quatre ou cinq ans.

Elles signalent aussi le fait, auquel on a fait allusion ici et sur lequel je reviendrai plus tard si j'en ai l'occasion, que bien que la péréquation joue un rôle plus petit dans le contexte global, le gouvernement fédéral, par sa capacité de dépenser, verse directement toutes sortes de sommes à des individus, des institutions, et cetera. Je reviendrai sur ce point plus tard.

Au sujet du point de vue constitutionnel, un de vos collègues universitaires ou d'autres personnes vous ont-ils suggéré que toutes les provinces ou chacune d'entre elles aurait une cause défendable ou gagnée d'avance à présenter à la Cour suprême du Canada?

M. Lazar: On ne m'a rien dit à ce sujet, monsieur le président.

The Chairman: Is it not an issue?

Mr. Lazar: I do not say that; I have heard nothing. I do not usually deal with the constitutional lawyers a great deal.

The Chairman: We may try an expert or two on this issue.

One final point, because it has been raised here. This issue of federal visibility is key. In my opinion, this drives and has driven for many years federal policy on federal-provincial fiscal relations, including equalization.

I had this argument 21 years ago, I think it was, at this committee, when the witness was our present colleague Pierre De Bané, who was then the Minister of the Department of Regional and Industrial Expansion. I forget exactly in what context, but he was very strong in the point that there had to be federal visibility. I believe I can say fairly that what really drives the visibility issue is Quebec.

I will try something out on my colleagues here. In the case of Quebec, you are dealing not just with the natural and obvious tensions between two orders of government, but also sometimes between the federal government in Ottawa and a government in Quebec City that is committed to taking Quebec out of the federation.

The question of visibility becomes absolutely crucial in the minds of the leadership of the federal government. They apply that elsewhere as well.

My theory, which is contested by many, and may be contested by three or four people at this table as well, is that it is not as big a problem as the government thinks in other provinces.

Senator Mercer, in your province, my native province, if you were to ask most reasonably informed people — and most people in Nova Scotia are reasonably informed — what portion of the budget in Halifax actually comes from Ottawa, from the federal treasury, transfers of one form or another, most people in Nova Scotia would give you a number that was fairly close to what the figure is.

Senator Banks: That figure is 38 per cent.

The Chairman: I think most of them would give you that figure, or something higher. I do not think people in Nova Scotia, New Brunswick, as I know it, or Prince Edward Island or Newfoundland — those are the recipient provinces that I know best — are really under any illusion at all that their provincial governments raise all the dough that is used for programs and services in those places.

Senator Mercer: Their first answer, Mr. Chairman, would be “not enough.” The second answer may indeed be around that number.

Le président: N'est-ce pas un problème?

M. Lazar: Je ne dis pas cela, je n'ai pas beaucoup de contact avec les avocats de droit constitutionnel.

Le président: Nous pourrions utiliser les services d'un expert ou deux sur cette question.

Un dernier point, puisque quelqu'un l'a soulevé ici. La question de la visibilité fédérale est essentielle. À mon avis, c'est elle qui guide et a guidé pendant de nombreuses années la politique fédérale en matière de relations fiscales fédérales-provinciales, y compris la péréquation.

Nous avons eu ce débat il y a 21 ans, je crois que c'était avec ce comité; notre présent collègue qui était ministre de l'Expansion industrielle régionale à l'époque, Pierre De Bané, avait témoigné. Je ne me souviens plus exactement dans quel contexte, mais il avait fortement insisté sur le fait que la visibilité fédérale était nécessaire. Je crois pouvoir dire, sans me tromper, que c'est le Québec qui a vraiment soulevé le problème de la visibilité.

Je vais tenter quelque chose ici avec mes collègues. Dans le cas du Québec, il n'y a pas simplement des tensions naturelles et évidentes entre deux ordres de gouvernement, mais aussi, quelques fois entre le gouvernement fédéral à Ottawa et un gouvernement dans la ville de Québec qui est décidé à retirer le Québec de la fédération.

La question de la visibilité devient absolument cruciale dans l'esprit des dirigeants du gouvernement fédéral. Ils s'en servent également ailleurs.

Ma théorie, qui est contestée par beaucoup de gens, et qui peut être contestée aussi à cette table par trois ou quatre personnes, est que dans les autres provinces ce problème n'est pas aussi grand que le gouvernement le croit.

Sénateur Mercer, si dans votre province, où je suis né, vous deviez demander à des gens suffisamment informés — et la plupart des gens en Nouvelle-Écosse sont suffisamment informés — la part du budget à Halifax qui provient en fait d'Ottawa, du trésor fédéral, sous une forme ou une autre de transfert, la plupart des gens en Nouvelle-Écosse vous donneraient un chiffre assez proche du chiffre réel.

Le sénateur Banks: Ce chiffre est de 38 p. 100.

Le président: Je crois que la plupart d'entre eux vous donneraient ce chiffre ou un chiffre supérieur. Je ne crois pas que les gens en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, tels que je les connais, ou à l'Île-du-Prince-Édouard ou à Terre-Neuve — les provinces bénéficiaires que je connais le mieux — aient du tout l'illusion que leurs gouvernements provinciaux perçoivent tout l'argent qui est utilisé pour les programmes et les services dans ces provinces.

Le sénateur Mercer: Leur première réponse, monsieur le président, serait «pas assez». La seconde réponse se situerait effectivement autour de ce chiffre.

However, to go back to my original point in my question, they are not the 11 people who will represent the government party in the campaign. If it is reversed, if there are 11 Conservatives the next time, or 11 New Democrats, they will have to defend what the government has done.

While the informed Nova Scotian may guess at 30 to 40 per cent, the question he or she wants answered — all politics is local — to quote Jeremy Akerman is this: “What you have done for me lately?” When a candidate knocks on a door and is asked, “What have you done for your community?”, for the candidate to point to the hospital down the road and say, “We gave X number of dollars to health care, which is helping to fund that hospital” — that does not wash. That is a problem for federal politicians because they do hard work in trying to provide the programs.

If you are working to ensure that the programs are delivered to your province and then to your region in your province, no matter what your political stripe you should be able to take a bow for that, because that is what you are sent here to do.

The Chairman: That is fair enough.

I should state, for Dr. Lazar’s information, and for those few people in the television audience who might not recognize him, that Senator Mercer is fresh from service as executive director of the Liberal Party of Canada and is from Nova Scotia. The Mr. Akerman to whom he referred is a one-time leader of the NDP in that province.

Still, most people understand that the federal government provides a good deal of the wherewithal to the provincial governments in those provinces. The argument that the provinces make in terms of health care and equalization, where the federal contribution is not visible enough, is that the federal government, through its spending power, is into things like millennium scholarships, research, foundations, and goodness only knows what else, where they can fly the flag and are very visible. You could argue that that is taking some of the pressure off the provincial government in some of those fields. However, at the same time, they are trying to do the core programs of post-secondary education, health and equalization on the cheap. That is the argument.

Senator Mercer: Mr. Chairman, if you asked a Canadian in Toronto or Calgary, who do not get equalization payments, what the federal government spends in their province, city, town or region, the problem is even greater there.

It is a problem not only for the politicians but for the government in general, because the visibility of the federal government in a city like Toronto or Calgary is minuscule, because things are going well. They know that money is going out and that equalization payments are not coming in, but there is money being transferred in, and it is very difficult for them to comprehend.

This is a good philosophical discussion, but I agree with Senator Comeau that we may be off subject.

Cependant, pour revenir à ce que je disais au départ dans ma question, ce ne sont pas les 11 personnes qui représenteront le parti au pouvoir dans la campagne. Si c’était le contraire, s’il y a 11 conservateurs la prochaine fois ou bien 11 néo-démocrates, ils devront défendre ce que le gouvernement a fait.

Bien que le Néo-écossais bien informé puisse deviner 30 ou à 40 p. 100, la question à laquelle il ou elle veut une réponse — toutes les politiques servent des intérêts locaux — pour citer Jeremy Ackerman, est la suivante: «Qu’avez-vous fait pour moi dernièrement?» Quand un candidat vient frapper à une porte et qu’on lui demande «Qu’avez-vous fait pour votre communauté?» Si le candidat indique l’hôpital au bas de la rue et dit «Nous avons versé un montant donné de dollars pour les soins de santé et cela sert à financer cet hôpital» — cela ne veut rien dire. Et c’est un problème pour les politiciens fédéraux car ils travaillent durs pour essayer de fournir des programmes.

Si vous travaillez pour assurer que les programmes sont fournis à votre province, puis à votre région dans votre province, quelle que soit votre allégeance politique, vous devriez être félicité pour ce travail, car c’est la raison pour laquelle on vous a envoyé ici.

Le président: C’est vrai.

Je voudrais dire à M. Lazar et à certains téléspectateurs qui pourraient ne pas le reconnaître que le sénateur Mercer vient de quitter ses fonctions de directeur national du Parti libéral du Canada et qu’il est originaire de la Nouvelle-Écosse. Le monsieur Akerman qu’il a cité est un leader unique du NPD dans cette province.

Toutefois, la plupart des gens savent que le gouvernement fédéral offre beaucoup de moyens aux gouvernements de ces provinces. L’argument soutenu par les provinces concernant les soins de santé et la péréquation, dans lesquels la contribution fédérale n’est pas assez visible, est que le gouvernement fédéral par sa capacité de dépenser, s’implique dans des choses comme les bourses du millénaire, la recherche, les fondations, et Dieu sait quoi d’autre, où il peut hisser le drapeau et être très visible. On pourrait dire que cela allège la pression que subit le gouvernement provincial dans certains de ces secteurs. Cependant, le fédéral essaie en même temps d’établir les programmes principaux de l’enseignement post-secondaire, de la santé et de la péréquation en dépensant le minimum. Voilà le reproche.

Le sénateur Mercer: Monsieur le président, si vous demandez à des Canadiens, de Toronto ou de Calgary, qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation, ce que le gouvernement fédéral dépense dans leur province, leur ville, leur village, ou leur région, le problème est encore plus grave là-bas.

Ce n’est pas un problème qui intéresse seulement les politiciens, mais aussi le gouvernement en général, car la visibilité du gouvernement fédéral dans des villes comme Toronto ou Calgary est minuscule parce que la situation y est bonne. Ils savent que de l’argent sort et que les paiements de péréquation n’entrent pas, mais qu’il y a des transferts d’argent et il est très difficile pour eux de comprendre.

C’est une bonne discussion philosophique, mais je rejoins le sénateur Comeau pour dire que nous sommes peut-être hors sujet.

Senator Comeau: Professor, you are seeing us approach the subject tonight from various points of view. We just had an exchange about who gets the credit for the money being spent by the federal government. Senator Banks approached the subject from an Alberta perspective, which I can well understand, because I have heard it in many other guises and Alberta is, as we all know, a contributing partner to equalization. Senator Ringuette also threw in the question of accountability.

Frankly, I personally am not at all concerned if, when money is transferred to a province, the province decides to authorize a hospital to buy a lawn mower rather than an MRI. That is a perspective that we, as federal parliamentarians have to take into consideration, that is, that some do want to be able to dictate to the provinces how money transferred from the federal government is to be spent. That is a perspective that as federal politicians we have to be mindful of. We will have to find out whether the provinces can live with such a situation.

I should like to return to your expertise, sir. You suggested that we should be looking at whether the formula now in place responds to the needs as outlined in the Constitution. This committee should possibly look at two areas. Should we look at equalization transfers as one column and then look at the measurements of the equalization transfer as another column?

In other words, should we separate the two entirely and then, hopefully, merge the two in the future?

Mr. Lazar: I am not 100 per cent sure that I follow you, although I think I do.

I was suggesting that, to be true to the constitutional provisions, it is appropriate to retain the fiscal capacity part of the equalization legislation in its current form or some variation thereof, as Parliament sees fit. In addition to that, I think there should be, in a separate column, to use your language, senator, some way of getting a sense of whether there are comparable service requirements across the country, and then I think they do need to be merged. To repeat what I said earlier, this may be complex, but it is not rocket science because most equalization programs in the world do that.

I had a visitor in my office the other day from Russia. The individual said to me, "We are new in this business of equalization, but we have fiscal capacity and expenditure needs in our formula. Why don't you?" He was scratching his head trying to figure it out, because it seemed so obvious to him.

Senator Comeau: I have been in Ottawa for quite a few years now. I am bothered by the kind of discussion that we had earlier about the feds having to take credit for the good things they have done. So, if the federal government spends X number of dollars on a hospital, the MPs are ready to hold up the flag; yet they are never ready to accept the negatives of what has happened over a number of years.

As an example, we know that in Newfoundland, Nova Scotia, Prince Edward Island, New Brunswick and probably in some other provinces, we have a net outflow of young people going to

Le sénateur Comeau: Professeur, vous avez entendu, ce soir, plusieurs de nos points de vue sur ce sujet. Nous venons d'avoir une discussion pour savoir qui faut-il féliciter pour l'argent dépensé par le gouvernement fédéral. Le sénateur Banks en a parlé du point de vue de l'Alberta, que je comprends bien, car je l'ai entendu sous de nombreuses formes et l'Alberta, comme nous le savons tous contribue à la péréquation. Le sénateur Ringuette a aussi parlé de la reddition de comptes.

Franchement, je ne suis pas du tout concerné, si, lorsque l'argent est transféré à une province, cette province décide d'autoriser un hôpital à acheter une tondeuse à gazon au lieu d'une IRM. En tant que parlementaires fédéraux, nous devons tenir compte de ce fait, c'est-à-dire que certains veulent être en mesure de dire aux provinces de quelle façon l'argent versé par le gouvernement fédéral doit être dépensé. Nous, en tant que politiciens fédéraux, devons en être conscients. Nous devons déterminer si les provinces peuvent accepter une telle situation.

Je voudrais revenir à votre expertise, monsieur. Vous avez suggéré que nous devrions déterminer si la formule en vigueur répond aux besoins prévus dans la Constitution. Le comité pourrait examiner deux domaines. Devrions-nous examiner les transferts de péréquation dans une colonne et les mesures des transferts de péréquation dans une autre colonne?

Autrement dit, devrions-nous complètement séparer les deux en espérant les fusionner à l'avenir?

M. Lazar: Je ne suis complètement sûr de vous suivre, bien que je crois que je vous suis.

Je suggérerais, pour être fidèle aux dispositions constitutionnelles, qu'il est approprié de conserver la partie concernant la partie de la capacité fiscale des lois en matière de péréquation sous sa forme actuelle ou une variante selon ce que le Parlement juge approprié. En outre, je pense qu'il devrait y avoir dans une colonne séparée, pour reprendre votre mot, sénateur, un moyen de déterminer si les exigences de services à travers le pays sont comparables, puis elles devraient être fusionnées, à mon avis. Pour répéter ce que j'ai dit plus tôt, cela peut être complexe, ce n'est pourtant pas si compliqué puisque la plupart des programmes de péréquation dans le monde le font.

L'autre jour dans mon bureau, j'ai eu un visiteur de Russie qui m'a dit «Nous venons de commencer la péréquation, mais nous avons une capacité fiscale et des besoins en dépenses dans notre formule. Pourquoi pas vous»? Il se grattait la tête en essayant de comprendre, car cela lui paraissait si évident.

Le sénateur Comeau: Il y a quelques années que je suis à Ottawa. Je suis gêné par la discussion que nous avons eue tout à l'heure au sujet du mérite à attribuer aux fédéraux pour les bonnes choses qu'ils ont faites. Donc, si le gouvernement fédéral dépense un montant donné de dollars dans un hôpital, les députés sont prêts à porter la bannière, ils ne sont pourtant jamais prêts à accepter les aspects négatifs de ce qui s'est passé au cours des années.

Par exemple, nous savons qu'à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et probablement dans quelques autres provinces, il y a une

the more prosperous provinces. I have never seen that included as a negative in any formula. Some want to be gung-ho to take the credit without accepting the negatives.

This is one of the negatives that must be calculated in a formula. In other words, the fact that we are losing our younger people to the more prosperous provinces and leaving those provinces with an older population should fairly be part of the formula, should it not?

Mr. Lazar: The demographic consequence of that would be reflected in the formula, as least as I have suggested to you it might be, in terms of taking account of demography.

On a slightly more technical level, if in a particular year the population of a province is 1 million people, and then 10 years later it is 950,000 people, it would be important to know what was happening to the average earnings of the remaining population. If the average earnings are declining, that is suggestive of the fact that the more talented, the more skilled and the more professional people are leaving the province. If, on the other hand, the people who are remaining behind are keeping up their average incomes relative to the rest of the country, then it is not suggestive of the fact that the most talented people are leaving.

From an equalization point of view, shrinking populations may or may not be a sign that something is wrong with the program. We need more information than simply knowing that the population is declining before we can reach a conclusion. If, for example, Saskatchewan's population is declining but its average income is rising as fast or faster than that of the rest of the country, there is no implication that there is anything wrong with equalization.

Senator Comeau: Unless that is a result of people coming back to retire. The demographics then show an aging population with more need of health services and fewer young people to take over.

Mr. Lazar: I agree with that qualification.

Senator Comeau: The numbers must be looked at carefully.

Mr. Lazar: Absolutely.

Senator Comeau: You said that the commissions set up in South Africa, Australia and India are independent commissions. What is an independent commission? How does one create such a commission?

Mr. Lazar: I am not as well informed as I should like to be to answer your question. However, in the case of both India and Australia, the recommendations of the commissions are almost invariably accepted. They are not heavily contested politically.

I recently spoke with a Canadian who had spent nine months working in the Australian treasury who told me that he knew more about Australian equalization than anyone in the treasury

immigration nette de jeunes vers des provinces plus riches. Je n'ai jamais vu cela inclus comme un point négatif dans n'importe quelle formule. Certains font trop de zèle pour s'attribuer le mérite sans accepter les aspects négatifs.

Cet exemple est l'un des aspects négatifs qui doit être calculé dans une formule. En d'autres mots, le fait que nos plus jeunes partent vers des provinces plus riches et laissent dans ces provinces une population plus âgée devrait faire partie de la formule, n'est-ce pas?

M. Lazar: Les conséquences démographiques de cette immigration seraient indiquées dans la formule, du moins dans la façon que je vous avais suggéré, en tenant compte de la démographie.

À un niveau un peu plus technique, si, lors d'une année particulière, la population d'une province est de un million de personnes, puis que 10 ans plus tard elle est de 950 000, il devrait être important de savoir ce que sont devenus les revenus moyens du reste de la population. Si les revenus moyens ont diminué, cela veut dire que les personnes les plus douées, les plus compétentes et les plus professionnelles ont quitté la province. En revanche, si les revenus moyens des gens qui sont restés dans la province augmentent comparativement à ceux du reste du pays, cela ne veut pas dire que les gens les plus doués ont quitté la province.

Dans le contexte de la péréquation, la diminution des populations peut ou non être un signe que quelque chose ne va pas dans le programme. Pour arriver à une conclusion, il nous faut plus de renseignements au lieu de simplement savoir que la population diminue. Si, par exemple, la population de Saskatchewan diminuait, mais que son revenu moyen augmentait aussi vite ou plus vite que celui du reste du pays, on ne peut pas dire quelque chose ne va pas avec le programme de péréquation.

Le sénateur Comeau: Sauf si c'est le résultat de gens qui retournent pour leur retraite. Les données démographiques montreront donc un vieillissement de la population avec un plus grand besoin de services de santé et moins de jeunes gens pour prendre la relève.

M. Lazar: Je suis d'accord.

Le sénateur Comeau: Il faut examiner soigneusement les chiffres.

M. Lazar: Absolument.

Le sénateur Comeau: Vous avez dit que les commissions en Afrique du Sud, en Australie et en Inde sont indépendantes. Que voulez-vous dire par indépendante? Comment se crée une telle commission?

M. Lazar: Je ne suis pas aussi bien informé que je le voudrais car j'aurais voulu répondre à votre question. Cependant, en ce qui concerne l'Inde et l'Australie, les recommandations des commissions sont presque toujours acceptées. Elles ne sont pas très contestées politiquement.

J'ai récemment parlé à un Canadien qui a travaillé pendant neuf mois au Trésor australien et qui m'a dit qu'il en savait plus sur la péréquation en Australie que n'importe qui au

because all the work is done in the commission. They have basically wiped their hands of that issue and it is dealt with elsewhere.

In South Africa, the commission is having less success in getting its recommendations accepted. I promise to get more information for the committee on this.

Senator Comeau: One of my colleagues across the way asked how one appoints an independent commission. It is something like the way we get an independent ethics counsellor on the Hill. We have the Prime Minister appoint the individual and then we have an independent counsellor.

That is an inside joke.

Mr. Lazar: It is not very inside.

The Chairman: I take it that the commission in Australia is full time.

Mr. Lazar: They have a huge staff. This is a serious business. There are commissioners appointed, and there is a professional staff. I am told that the commissioners are distinguished people rather than technocrats, although a technocrat can be distinguished. There is a professional staff that does all these nitty-gritty calculations.

The Chairman: Do the states nominate members to do it?

Mr. Lazar: I believe it is half and half, but I am subject to correction.

Senator Banks: That was neither private nor a joke.

I am, as Senator Comeau said, from Alberta. I am very proud of the contributions that Alberta makes to Confederation. I hope we will, as I am trying, all disabuse ourselves from the idea that there are contributing provinces on the one hand and receiving provinces on the other.

That is not how equalization works. There are receiving provinces. However, all taxpayers contribute, and they all contribute, in whatever province they live, on the same basis. Equalization is based, as you have said, on the putative tax capacity of a province. That line moves. The fact that provinces are getting closer to the line and requiring therefore less money — as you have suggested in the opening part of your statement — is a positive one.

I hope we will get rid of the idea that there are contributing provinces and recipient provinces. There are recipient provinces, but all people in all provinces contribute.

I should like to move into the broad sunlit uplands of altruism and away from credit questions with respect to the strengths. There are other reasons than that for strings to be attached to transfer payments. I should you to comment hypothetically on a hypothetical hypothesis. It is not entirely hypothetical.

Trésor car tout le travail était fait par la commission. Ils s'en sont pratiquement lavé les mains et la question est traitée ailleurs.

En Afrique du Sud, la commission a moins de succès pour faire accepter ses recommandations. Je promets d'envoyer plus de renseignements au comité à ce sujet.

Le sénateur Comeau: Un de mes collègues d'en face a demandé comment une commission indépendante est nommée. C'est un peu de la même façon que nous nommons un conseiller sénatorial en éthique sur la Colline. Le premier ministre nomme une personne et nous avons un conseiller indépendant.

C'est une blague d'initiés.

M. Lazar: Pas autant que ça.

Le président: Je présume que la commission en Australie travaille à temps plein.

M. Lazar: Elle dispose d'un énorme personnel. Des commissionnaires sont nommés et il y a un personnel professionnel. Je me suis laissé dire que les commissionnaires sont des personnes éminentes au lieu de technocrates, même si un technocrate peut être éminent. Le personnel professionnel est chargé de faire tous les calculs.

Le président: Est-ce que les membres nommés par les États le font?

M. Lazar: Je crois que c'est moitié-moitié, mais je peux me tromper.

Le sénateur Banks: Ce n'était ni une plaisanterie à caractère privé ni une blague.

Ainsi que l'a dit le sénateur Comeau je viens de l'Alberta. Je suis très fier des contributions de l'Alberta à la Confédération. J'espère que nous pourrons tous, comme j'essaie de le faire, éloigné de notre esprit cette idée qu'il y a des provinces donatrices d'un côté et des provinces bénéficiaires de l'autre.

Ce n'est pas ainsi que fonctionne la péréquation. Il y a des provinces bénéficiaires. Cependant, tous les contribuables contribuent, et ils contribuent tous de la même façon, peu importe leur province de résidence. La péréquation se base, comme vous l'avez dit, sur la capacité fiscale présumée d'une province. Cette ligne fluctue. Le fait que les provinces se rapprochent de cette ligne et donc qu'elles ont moins besoin d'argent — ainsi que vous l'avez suggéré dans la première partie de votre déclaration — est positif.

J'espère que nous nous débarrasserons de l'idée qu'il y a des provinces donatrices et des provinces bénéficiaires. Il y a des provinces bénéficiaires, mais tous les particuliers dans toutes les provinces contribuent.

Je voudrais pénétrer dans les vastes terres ensoleillées de l'altruisme et m'éloigner des questions de crédit se rapportant aux points forts. Les conditions rattachées aux transferts ont d'autres raisons que cela. J'aimerais que vous fassiez une observation hypothétique sur une hypothèse hypothétique. Ce n'est pas complètement hypothétique.

With respect to health care, there have been tax points, as we call them, transferred. In other words, the Government of Canada has made room into which the provinces expanded, referred to as tax points, which have been transferred to the provinces and forgotten about.

If we were to say — following your line that, when we do tread on what are clearly provincial responsibilities by sending money with strings attached. With specific respect to health care, if we were to say, “We are getting out of that business completely; we are going to transfer all of the tax points that are necessary on an agreed basis to the provinces” — in other words, the provinces would collect all the health money and spend it however they like. Under that scenario, would that not be the end of national standards, because there will be no more lever for anybody to say that the level of health care in Halifax ought to approximate the level of health care in Victoria?

The only reason that that expectation exists, I believe, is that the Government of Canada has in place the basic precepts of the Canada Health Act, which says that the money is conditional upon provinces observing those precepts. If we abdicate from that, there will no national standards of health care. Is that not so?

Mr. Lazar: I told you before that I have not got the skills to run for office. If I did, I would say that I would not answer a hypothetical question. However, since I —

Senator Banks: Neither you nor I have to be elected.

Mr. Lazar: I have been greatly troubled about that particular question. I suspect and fear that your supposition is probably a correct one. I am going at these issues, these days, in my own mind a little bit differently. I suspect that you may well be right.

What I am wondering about goes something like this: If the next round of health care talks, which the Prime Minister has promised would take place beginning this summer, assuming certain political events unfold, take place and lead to another cease-fire rather than a peace treaty, the system you value so highly may well erode to the point where your pride in having Canada-wide standards may itself erode because those standards may not be all that well respected.

It is important that the next round of talks not be done in a rush. I would not be unhappy to see the federal and provincial governments kicking each other around for 12 or 18 months as they try to hammer out set of long-term arrangements that are really sustainable, to use the Prime Minister’s words. There is no reason those talks should be easy. There are many issues at stake.

What needs to come out of those talks — I use the term “peace treaty,” in the sense that that matter be settled for a decade.

I had been fondly saying before the last health accord that it would take two or three months before the premiers begin to walk away. In fact, I was wrong. It took about two or three minutes for

En ce qui concerne les soins de santé, des points d’impôt, comme nous les appelons, ont été transférés. En d’autres mots, le gouvernement du Canada a créé un créneau dans lequel les provinces ont gagné de l’envergure, ce que nous qualifions de points d’impôts qui ont été transférés aux provinces et oubliés.

Si nous disions — pour suivre votre logique, que lorsque nous empiétons sur ce qui est clairement des responsabilités provinciales en envoyant de l’argent sous certaines conditions. En ce qui concerne particulièrement les soins de santé, si nous disions, «nous nous retirons complètement de cette affaire; nous allons transférer aux provinces tous les points d’impôts nécessaires sur la base d’un accord conclu» — autrement dit, les provinces recevraient tout l’argent réservé à la santé et le dépenseraient comme bon leur semblerait. Ce cas de figure ne mettrait-il pas fin aux normes nationales puisque l’on ne disposerait plus de critère pour dire que le niveau des soins de santé à Halifax devrait correspondre à celui de Victoria?

Je crois que la seule raison d’être de cette attente est que le gouvernement du Canada a établi les principes fondamentaux de la Loi canadienne sur la santé qui stipule que l’argent sera versé à condition que les provinces respectent ces principes. Si nous y renonçons, il n’y aura plus de normes nationales pour les soins de santé. N’est-ce pas?

M. Lazar: Je vous ai déjà dit que je n’ai pas les compétences requises pour me porter candidat. Si je les avais, je vous dirais que je ne répondrais pas à une question hypothétique. Cependant, puisque je...

Le sénateur Banks: Ni vous ni moi avons besoin d’être élus.

M. Lazar: Cette question particulière m’a profondément troublé. Je présume et je crains que votre supposition soit probablement correcte. Ces derniers jours, je pense à ces questions d’une manière quelque peu différente. Il se peut très bien que vous ayez raison.

Je me demande si les prochaines discussions sur les soins de santé, qui devraient se tenir cet été, si l’on s’en tient à la promesse du premier ministre et en supposant que certains événements politiques se déroulent, ont lieu et aboutissent à un autre cessez-le-feu plutôt qu’à un traité de paix, le système auquel vous attachez tant de prix peut se détériorer au point de diminuer peut-être la fierté à avoir des normes nationales car ces normes peuvent ne pas toutes être bien respectées.

Il est important que les prochaines discussions ne soient pas menées avec précipitation. Je ne serais pas mécontent de voir le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en débattre pendant 12 ou 18 mois pour négocier des ententes à long terme qui seront vraiment durables, pour utiliser les mots du premier ministre. Il n’y a aucune raison pour que ces discussions soient faciles. Il y a tant de problèmes en jeu.

Ces discussions devraient aboutir — j’ai utilisé le terme «traité de paix», dans le sens où ce problème pourrait être réglé pour une décennie.

Avant le dernier accord sur la santé, je disais naïvement que les premiers ministres commenceraient à quitter la table de négociations au bout de deux ou trois mois. Je m’étais trompé.

the premiers to be walking away from it. They said that the arrangements were mirror arrangements, send the money. They went to the press conference for a moment because they needed the money.

If we have a repetition of that, then what you value may be lost in another way. Maybe the Canada Health Act will remain. Maybe the federal government will send money to the provinces with some strings attached, including the five provisions of the Canada Health Act.

My belief is that until there is a settled fiscal framework, the provinces will fail to come to grips with the very hard things they have to come to grips with. As long as they believe there is \$1 billion or \$2 billion or \$3 billion out there for them, if they push hard enough and they get it, there will be an absence of accountability. They will be able to say that the feds are not putting in enough money. We will get ludicrous advertising campaigns being done by both parties in one fashion or another.

I am on my soapbox now. You alluded earlier to the fact that the federal government is not getting credit for tax transfers, et cetera. I have been going around hyping the book to which Senator Murray referred. I have been telling audiences: If you want to know how much the federal government contributes to health care, there is a numerator, a denominator and a line in between; the federal and provincial governments agree on the line.

I understand the technical side of this pretty well. The advertising the premiers have been doing is quite misleading. The implicit advertising that is being done on Finance Canada's Web site is also misleading.

Both orders of government have themselves trapped. They are in a cycle where neither can give way. It will not be solved by senior public servants. It has to be solved at the higher level. There needs to be new political compact. That may take 12 or 18 months to sort out. If it does not get sorted out, I fear that what you are worried about will happen in another way.

The Chairman: In a federation, why should the standards be imposed by the federal government by act of Parliament? Why should the standards not be negotiated among the provinces and the federal government?

In the case of these five principles of the Canada Health Act, why can they not, together, come up with a definition of comprehensiveness, accessibility, and so forth? Why should that be simply part of an act of Parliament?

Mr. Lazar: If we did not have the Canada Health Act and the Canada Health and Social Transfer, and if we were trying to get those within the framework of the Social Union Framework Agreement, we would have to secure agreement of the provinces.

The Chairman: Seven/50.

Il ne leur a fallu que deux ou trois minutes. Ils ont déclaré que les accords étaient identiques aux précédents, envoyez l'argent. Ils ont tenu une conférence de presse car ils avaient besoin d'argent.

Si cela devait se répéter, alors, ce à quoi vous tenez tant peut être perdu d'une autre façon. Peut-être que la Loi canadienne sur la santé subsistera. Peut-être que le gouvernement fédéral versera de l'argent aux provinces sous certaines conditions, y compris les cinq dispositions de la Loi canadienne sur la santé.

À mon avis, tant qu'il n'y aura pas un cadre financier en place, les provinces n'arriveront pas à s'attaquer aux problèmes très difficiles qu'elles doivent affronter. Tant qu'elles estimeront qu'il y a un ou deux ou trois milliards de dollars qu'elles peuvent obtenir si elles insistent suffisamment, il n'y aura pas de reddition de comptes. Elles seront en mesure de dire que le gouvernement fédéral n'a pas versé suffisamment d'argent. Les deux parties feront, d'une façon ou d'une autre, des campagnes publicitaires ridicules.

Je suis en train d'improviser maintenant. Tout à l'heure, vous avez fait allusion au fait que l'on n'a pas loué le gouvernement fédéral pour les transferts d'impôt, et cetera. Je me suis déplacé partout et j'ai fait la publicité du livre mentionné par le sénateur Murray. J'ai dit au public: si vous voulez connaître la contribution du gouvernement fédéral aux soins de santé, il y a un numérateur, un dénominateur et une ligne entre les deux; le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se sont mis d'accord sur la ligne.

Je comprends très bien le côté technique de la question. La publicité faite par les premiers ministres est assez trompeuse. La publicité implicite qui est faite dans le site Web des Finances est également trompeuse.

Les deux ordres de gouvernement se sont piégés. Ils se trouvent dans une situation dans laquelle aucun des deux ne peut céder. Cette affaire ne sera pas réglée par des hauts fonctionnaires. Elle doit être réglée au plus haut niveau. Il faut un nouveau contrat politique. Il faudra peut-être 12 ou 18 mois pour en venir à bout. Si l'on n'y arrive pas, je crains que ce que vous craignez n'arrive sous une autre forme.

Le président: Pour quelles raisons, au sein d'une fédération, les normes devraient être imposées par le gouvernement fédéral au moyen d'une loi du Parlement? Pour quelles raisons, les normes ne pourraient-elles pas être négociées entre les provinces et le gouvernement fédéral?

Dans le cas de ces cinq principes de la Loi canadienne sur la santé, pourquoi ne peuvent-ils pas, ensemble, arriver à une définition de l'intégralité, de l'accessibilité, etc? Pourquoi cela devrait simplement être une loi du Parlement?

M. Lazar: Si nous n'avions pas la Loi canadienne sur la santé et le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et si nous tentions de les inclure dans l'Entente cadre sur l'Union sociale, il nous faudrait obtenir l'accord des provinces.

Le président: Sept/50.

Mr. Lazar: It is less than that. It is six without a population number, which is bizarre, but that is a story for another day.

The second thing is that — and this alludes to Senator Banks' question and here I will be hypothetical — I could imagine a world in which all provinces passed mirror legislation and embodied the provisions of a negotiated Canada-wide health act in their own laws and had their own feet held to the fire.

However, ultimately, if you want to stick with Senator Banks' framework, there needs to be a decision maker. With the steps the federal government has taken in recent years — which Deputy Prime Minister McLellan developed when she was Minister of Health — that allows for third parties to be involved in resolving disputes before the federal government takes its decisions — if the federal government rules against a province and does it in spite of the fact that they have not had a third party support them, then that is a pretty risky game for the federal government.

We have commissioned a paper on that, which is in one of our other volumes, and the author of that volume concludes that ultimately a decision maker is needed.

I certainly could anticipate a world in which something like the Canada Health Act, whether it was the Canada Health Act alone or 11 provinces passing mirror legislation so that Albertans are actually implementing the Alberta Health Act and Saskatchewan residents are doing the same, but it is the same from province to province, I could imagine that, but I am not yet sure it is practicable in the real world of politics.

My own thinking goes down that road, but if you really want to ensure that there is a Canada-wide framework, you probably need someone who can break a draw, someone who can decide when there is a tie, and that probably has to be the federal government.

The Chairman: You have gotten us off to a great start, Professor Lazar. Thank you.

The committee adjourned.

M. Lazar: Moins que cela. Six sans chiffre de population, ce qui est bizarre, mais on peut en parler une autre fois.

La deuxième chose — cela se rapporte à la question du sénateur Banks et je vais être hypothétique — est que je peux imaginer un monde dans lequel toutes les provinces ont adopté des lois identiques et ont incorporé les dispositions d'une loi sur la santé négociée pour tout le Canada dans leurs propres lois et qu'elles maintiennent leurs efforts.

Toutefois, si vous voulez vous en tenir au cadre du sénateur Banks, il faut un décideur. En considérant les mesures prises par le gouvernement fédéral ces dernières années — que la vice-première ministre MacLellan a élaborées quand elle était ministre de la Santé — qui permettent aux tiers de participer au règlement des différends avant que le gouvernement fédéral prenne ses décisions — si le gouvernement fédéral prend une décision à l'encontre d'une province malgré le fait qu'il n'est pas soutenu par un tiers, c'est un jeu très risqué pour le gouvernement fédéral.

Nous avons commandé une étude à ce sujet, qui se trouve dans l'un de nos autres volumes, l'auteur de ce volume a conclu qu'en fin de compte, il faut un décideur.

Je pourrais certainement envisager un monde dans lequel une loi comme la Loi canadienne sur la santé, que ce soit seulement la Loi canadienne sur la santé ou 11 provinces qui adoptent une mesure législative identique afin que les Albertains mettent effectivement en application la Loi albertaine sur la santé et que les résidents de la Saskatchewan fassent de même, mais que c'est la même loi de province à province. Je peux imaginer cela, mais je ne suis pas encore sûr que ce soit pratique dans le monde réel de la politique.

C'est mon point de vue, mais si vous voulez vraiment être sûr qu'il y a un cadre pancanadien, vous aurez probablement besoin de quelqu'un qui puisse trancher, quelqu'un qui puisse décider quand il y a égalité des voix et ce quelqu'un devra probablement être le gouvernement fédéral.

Le président: Nous avons pris un bon départ avec vous, professeur Lazar. Merci.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

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

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

Tuesday, March 30, 2004

From the Treasury Board of Canada:

Jim Judd, Secretary of the Treasury Board of Canada;
Mike Joyce, Assistant Secretary, Expenditure and Management
Strategies Sector.

Wednesday, March 31, 2004

From Queen's University:

Dr. Harvey Lazar, Director, Institute of Intergovernmental
Relations.

TÉMOINS

Le mardi 30 mars 2004

Du Conseil du Trésor du Canada:

Jim Judd, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada;
Mike Joyce, secrétaire adjoint, Secteur des stratégies de gestion et de
dépenses.

Le mercredi 31 mars 2004

De l'Université Queen's:

M. Harvey Lazar, directeur, Institut des relations
intergouvernementales.