



First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## National Finance

*Chair:*  
The Honourable DONALD H. OLIVER

---

Tuesday, May 10, 2005

---

**Issue No. 22**

**Fourth meeting on:**  
Main Estimates 2005-06

---

WITNESS:  
(*See back cover*)

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Finances nationales

*Président :*  
L'honorable DONALD H. OLIVER

---

Le mardi 10 mai 2005

---

**Fascicule n° 22**

**Quatrième réunion concernant :**  
Le Budget principal des dépenses 2005-2006

---

TÉMOIN :  
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Joseph A. Day, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	Harb
Biron	* Kinsella (or Stratton)
Comeau	Mitchell
Cools	Murray, P.C.
Downe	Ringuette
Ferretti Barth	Stratton

\*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 Harb is substituted for that of the Honourable Senator Rompkey, P.C. (*May 3, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES FINANCES NATIONALES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

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

et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	Harb
Biron	* Kinsella (ou Stratton)
Comeau	Mitchell
Cools	Murray, C.P.
Downe	Ringuette
Ferretti Barth	Stratton

\*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 Harb est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey, C.P. (*le 3 mai 2005*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 10, 2005  
(27)

[*English*]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 9:37 a.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Donald H. Oliver, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Day, Downe, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, P.C., Oliver and Ringuette (8).

*In attendance:* Odette Madore, Research Officer, Library of Parliament.

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

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, March 7, 2005, the committee continued its consideration of the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006. (*For complete text of the Order of Reference, please see Issue 14 of the proceedings of the committee.*)

**WITNESS:**

*Department of Finance Canada:*

Peter Devries, General Director, Deputy Minister's Office.

The Chair made a statement.

The Chair read an extract from a letter from the Privacy Commissioner, Ms. Jennifer Stoddart.

It was agreed that the letter be attached as an appendix to the Minutes of Proceedings.

Mr. Devries made a statement and answered questions.

The Chair made a statement about the committee's future business.

At 11:14 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Catherine Piccinin

*Clerk of the Committee*

(*For full text of the letter, see Appendix A following the evidence*)

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 10 mai 2005  
(27)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 37, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Day, Downe, Ferretti Barth, Harb, Mitchell, Murray, C.P., Oliver et Ringuette (8).

*Également présente :* Odette Madore, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 7 mars 2005, le comité poursuit l'examen du Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006. (*Voir le texte complet de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

**TÉMOIN :**

*Ministère des Finances Canada :*

Peter Devries, directeur général, cabinet du sous-ministre.

Le président fait une déclaration.

Le président lit l'extrait d'une lettre de la commissaire à la protection de la vie privée, Mme Jennifer Stoddart.

Il est convenu que la lettre soit annexée au procès-verbal de la réunion.

M. Devries fait une déclaration et répond aux questions.

Le président fait une déclaration sur les travaux futurs du comité.

À 11 h 14, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

(*Pour le texte complet de la lettre, voir l'annexe A après les témoignages*)

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, May 10, 2005

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:37 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 2006.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this is the twenty-fifth meeting of our standing committee, and I remind honourable senators that this committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills.

Before we begin our meeting with witnesses, I wish to bring forward a matter raised with me by Senator Ferretti Barth. I draw your attention to a letter that is before you from Ms. Jennifer Stoddart, the Privacy Commissioner of Canada. Ms. Stoddart appeared before our committee as part of our examination of the estimates on February 16, 2005. In her testimony, in response to a question from Senator Ferretti Barth she answered that members of her External Advisory Committee were not remunerated for their work. In a follow-up letter addressed to me as chair dated March 2, 2005 and circulated along with appendices to all members on April 4, 2005, Ms. Stoddart stated in paragraphs 2 and 3:

First, in response to a question by Senator Marisa Ferretti Barth, I indicated that the members of the Office of Privacy Commissioner's External Advisory Committee were not paid an honorarium for the work they did as members of the Committee. In fact, the members of the External Advisory Committee are paid an honorarium of \$500.00 per meeting. Please accept my apologies for initially providing you with inaccurate information on this matter.

The External Advisory Committee meets about twice a year. It is comprised of seasoned privacy experts, as well as public sector scholars and practitioners and provides expert advice on strategic direction for my Office.

Honourable senators, I would like to thank Senator Ferretti Barth for drawing this to our attention. It would be appropriate to append the letter to our minutes of proceedings of today's meeting. The letter clarifies the record. As the appendices to the letter are quite voluminous, I suggest that only the letter be appended. The appendices already form part of the committee's official record through its archives.

Is that agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, mardi 10 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 37 pour étudier le Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, notre comité permanent tient aujourd'hui sa 25<sup>e</sup> séance, et je vous rappelle que nous nous intéressons aux dépenses gouvernementales, que ce soit directement — par la voie des budgets des dépenses — ou indirectement par des projets de loi.

Avant que nous rencontrions nos témoins, je voudrais vous parler d'une question soulevée par le sénateur Ferretti Barth. J'attire votre attention sur une lettre que vous avez devant vous; elle a été envoyée par Mme Jennifer Stoddart, la Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. Mme Stoddart a comparu devant notre comité le 16 février 2005 dans le cadre de notre examen du budget des dépenses. Dans son témoignage, en réponse à une question du sénateur Ferretti Barth, elle a affirmé que les membres de son comité consultatif externe n'étaient pas rémunérés pour leur travail. Dans une lettre de suivi qu'elle m'a adressée, en ma qualité de président, le 2 mars 2005 et qui a été distribuée à tous les membres du comité avec les annexes le 4 avril 2005, Mme Stoddart indiquait toutefois aux paragraphes 2 et 3 :

Premièrement, en réponse à une question du sénateur Marisa Ferretti Barth, j'ai affirmé que les membres du Comité consultatif externe du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada ne touchaient pas d'honoraires pour le travail qu'ils exécutent à ce titre. En fait, ils reçoivent des honoraires de 500 \$ par réunion. Je vous prie de m'excuser de vous avoir fourni à ce moment-là une information erronée sur cette question.

Le Comité consultatif externe se réunit environ deux fois par année. Il se compose de spécialistes chevronnés de la protection de la vie privée, de même que d'experts et de praticiens du secteur public, et donne des conseils sur l'orientation stratégique de mon commissariat.

Honorables sénateurs, je remercie le sénateur Ferretti Barth d'avoir porté cette lettre à notre attention. Il serait approprié de l'annexer au procès-verbal de notre séance d'aujourd'hui. Cette lettre apporte en effet une précision au compte rendu. Comme elle est accompagnée d'annexes assez volumineuses, je suppose que seule la lettre soit ajoutée au procès-verbal. Les annexes font déjà partie du compte rendu officiel des travaux du comité, conservé aux archives.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix :** D'accord.

[*Translation*]

On Monday, March 7, 2005, our committee was authorized to study and report on the expenses forecast in the estimates for the fiscal year ending March 31, 2006.

[*English*]

Other than our general interest in the Main Estimates, this committee is interested in examining the federal government's practice of creating foundations and endowment funds to achieve specific policy objectives.

[*Translation*]

On December 1, and also on February 22, the committee heard the Auditor General, Ms. Sheila Fraser, on the foundations.

[*English*]

On February 3, we heard from three foundations: the Green Municipal Investment Fund, the Canada Foundation for Innovation and Canada Health Infoway. On April 13, we heard from the Comptroller General of Canada and officials from Treasury Board. We learned about what leadership and guidance the Treasury Board has provided to departments that sponsor foundations and how they have responded to recommendations by the Auditor General in both her 2002 and 2005 reports.

Honourable senators, this morning we welcome an official from the Department of Finance, Mr. Peter Devries, who will discuss with us the accountability and accounting issues relating to foundations.

Welcome to our committee. After you make your opening comments, honourable senators will pose questions to you.

**Mr. Peter Devries, General Director, Deputy Minister's Office, Department of Finance Canada:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators, for this invitation to appear before this committee to discuss various issues concerning the role of the Department of Finance in the creation and funding of foundations.

As you are aware, there are a number of alternative approaches that the government uses to deliver its programs and services. The most common is through direct departmental management. However, other organizational structures include special operating agencies, Crown corporations, local airport authorities, partnerships with other levels of government and not-for-profit organizations. The use of foundations falls into this latter category.

On June 12, 2002, the Secretary of State for International Financial Institutions appeared before this committee and outlined the principles under which the government would consider using foundations rather than one of the more traditional vehicles for the achievement of its policy objectives. These principles were repeated in the background on

[*Français*]

Le lundi 7 mars 2005, notre comité a été autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

[*Traduction*]

En plus de s'intéresser de façon générale au Budget des dépenses principal, notre comité souhaite étudier plus spécifiquement la pratique qu'a le gouvernement fédéral de créer des fondations et des fonds de dotation pour atteindre des objectifs stratégiques précis.

[*Français*]

Le premier décembre, ainsi que le 22 février, ce comité a entendu Mme Sheila Fraser, la vérificatrice générale concernant le sujet des fondations.

[*Traduction*]

Le 3 février, nous avons entendu des représentants de trois fondations : le Fonds d'investissement municipal vert, la Fondation canadienne pour l'innovation et Inforoute Santé du Canada. Le 13 avril, nous avons reçu le Contrôleur général du Canada et des fonctionnaires du Conseil du Trésor. Nous avons appris quelles directives et quels avis le Conseil du Trésor donne aux ministères qui parrainent des fondations et quelle a été sa réponse aux recommandations que faisait la vérificatrice générale dans ses rapports de 2002 et 2005.

Honorables sénateurs, nous accueillons ce matin un porte-parole du ministère des Finances, M. Peter Devries, qui va nous parler des questions de reddition de comptes et de comptabilité relatives aux fondations.

Bienvenue au comité. Après votre déclaration préliminaire, les sénateurs vous poseront leurs questions.

**M. Peter Devries, directeur général, cabinet du sous-ministre, ministère des Finances Canada :** Merci, monsieur le président, honorables sénateurs, de m'avoir invité à témoigner devant votre comité pour discuter de diverses questions liées au rôle du ministère des Finances dans la création et le financement des fondations.

Comme vous le savez, le gouvernement procède de diverses façons pour exécuter ses programmes et fournir ses services. L'approche la plus courante consiste à confier la gestion directement aux ministères. Mais il peut aussi recourir à d'autres structures organisationnelles comme les organismes de service spéciaux, les sociétés d'État, les autorités aéroportuaires locales, de même que les partenariats avec d'autres niveaux gouvernementaux et des organismes à but non lucratif. Ce dernier mécanisme englobe les fondations.

Le 12 juin 2002, le secrétaire d'État aux Institutions financières internationales de l'époque a témoigné devant votre comité, et il a exposé les principes suivant lesquels le gouvernement envisagerait de recourir à une fondation plutôt qu'à un des autres mécanismes plus traditionnels pour réaliser ses objectifs stratégiques. Ces principes ont été repris dans le document d'information sur la

accountability of foundations, which the department put on its website following the release of the Auditor General's February 2005 report, which included the chapter on foundations that this committee is currently studying.

These principles are: Foundations should focus on a specific area of opportunity in which policy direction is provided generally through legislation and/or a funding agreement; foundations should harness the insight and decision-making ability of an independent board of directors with direct experience in and knowledge about the issues at stake; decisions by foundations should be made using expert peer review; foundations should be provided with guaranteed funding that goes beyond the annual parliamentary appropriations to give foundations the financial stability needed for comprehensive medium and long-term planning that is essential to their specific area of opportunity; and foundations should have the opportunity and hence the ability to lever funds from other levels of government and the private sector — upfront funding is an essential requirement for the leveraging of such additional funds, and contributors would be reluctant to make funding commitments if they were worried that the financial tap could be turned off in midstream.

The decision to establish a foundation through legislation or to provide additional funding to an existing foundation is done through the annual budgetary process. Submissions are received from cabinet ministers, parliamentary committees, interest groups and the general public, among others, through the pre-budget consultations. Traditionally, the Minister of Finance's fall economic and fiscal update to the House of Commons Standing Committee on Finance launches this process. The committee will hear briefs from interested parties and present its recommendations on what it heard to the government in early December.

Ministers, through their applicable cabinet committees, will seek approval in principle for funding for priority initiatives in their area of responsibility. The minister holds cross-country town hall meetings and receives briefs from interested parties outlining their priorities for inclusion in the upcoming budget. These various demands are taken into consideration and funded based on the government's overall priorities and the availability of sources. As a department, we assess these various proposals, including those related to foundations, and provide advice to the minister. Final decisions, of course, are made by the Prime Minister and the Minister of Finance.

If incremental funding is provided to a foundation, officers in the Department of Finance would work closely with the sponsoring department and the Treasury Board secretariat to ensure that the legislation, if required, and the funding agreement are consistent with Treasury Board's policy on transfer payments as mentioned in the testimony of Mr. Charles-Antoine St-Jean to you earlier.

reddition de comptes des fondations que le ministère des Finances a affiché sur son site Web après la publication du rapport de la vérificatrice générale de février 2005, lequel renfermait le chapitre sur les fondations que votre comité étudie à l'heure actuelle.

Ces principes sont les suivants : les fondations doivent se concentrer sur un secteur particulier, dont l'orientation stratégique est en général énoncée dans une loi ou dans une entente de financement, ou dans les deux à la fois; la structure des fondations doit permettre de tirer profit du savoir-faire et de la capacité décisionnelle d'un conseil d'administration indépendant ayant une expérience et une connaissance directes des enjeux; les décisions des fondations doivent s'appuyer sur le processus d'examen par des pairs qui sont spécialistes du domaine; les fondations doivent disposer d'un financement garanti qui ne se limite pas aux crédits parlementaires annuels, de sorte qu'elles jouissent de la stabilité financière requise pour effectuer la planification exhaustive à moyen et à long terme qui s'avère essentielle dans leur secteur d'activité; les fondations doivent, enfin, avoir la possibilité et la capacité de recueillir des fonds auprès des autres niveaux gouvernementaux et du secteur privé. Il est essentiel de prévoir des fonds de dotation dès le départ pour obtenir des crédits additionnels; les donateurs seraient réticents à s'engager s'ils craignaient que le financement puisse être interrompu à tout moment.

La décision de constituer une fondation par voie législative ou d'accroître le financement d'une fondation existante est prise dans le cadre du processus budgétaire annuel. Les ministres, les comités parlementaires, les groupes d'intérêt et le grand public, notamment, soumettent des mémoires lors des consultations prébudgétaires. La présentation de la mise à jour économique et financière du ministre des Finances au Comité permanent des finances de la Chambre, à l'automne, lance habituellement ce processus. Le comité recueille le point de vue des intéressés par le biais d'audiences et soumet ses recommandations au gouvernement au début de décembre.

Par le biais de leurs comités du Cabinet, les ministres doivent obtenir une approbation de principe pour le financement des initiatives prioritaires relevant de leur portefeuille. Le ministre des Finances tient des rencontres informelles d'un bout à l'autre du pays et reçoit les mémoires des intéressés, qui font état des priorités qu'ils souhaitent retrouver dans les prochains budgets. Ces demandes sont prises en compte et financées en fonction des grandes priorités du gouvernement et des ressources disponibles. Le ministère des Finances évalue ensuite ces propositions, y compris celles visant les fondations, et il fournit des conseils au ministre des Finances. Le premier ministre prend évidemment les décisions finales, de concert avec le ministre des Finances.

Si des crédits additionnels sont versés à une fondation, les agents du ministère des Finances travaillent de près avec ceux du ministère parrain et du Secrétariat du Conseil du Trésor pour veiller à ce que, le cas échéant, la législation requise soit conforme à la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert, comme M. Charles-Antoine St-Jean vous l'a expliqué dans son témoignage.

The department also works closely with officials from the Office of the Comptroller General and the Office of the Auditor General on accountability issues with respect to foundations. In response to recommendations made by the Auditor General in 2002, a number of changes were announced in the budget of 2003 designed to strengthen the accountability and reporting framework relating to foundations. This included the requirements for compliance audits and evaluations, the submission of corporate plans and annual reports, improved reporting to Parliament through the reports on plans and priorities and departmental performance reports, and default and dispute resolution clauses, including the ability to recover funds in the event of breach in the funding agreement or wind down. These provisions are currently in place in all current funding agreements.

These discussions are ongoing and, just as the views of the Auditor General have been evolving, especially with respect to her role in auditing foundations, so too has the government's. After considering the recommendations of the Auditor General in her February 2005 report and in her letter to the chair of the House of Commons Standing Committee on Public Accounts, the government has proposed to expand the mandate of the Auditor General. The budget implementation bill includes a proposal to amend the Auditor General's Act to provide for performance audits of foundations that have received \$100 million or more in federal funding in any five consecutive fiscal years. All new funding agreements will include this provision, and the government will seek to renegotiate existing agreements to include this provision as well.

Accounting standards are always subject to some element of professional judgment. As a result, there may be differences in interpretation between the Auditor General and the government. However, as we have witnessed, by working together, we will continually strive to resolve these differences.

This concludes my opening remarks. I will be pleased to respond to questions.

**The Chairman:** Thank you for that excellent overview. Can you tell me why you decided to cut off performance audits for foundations receiving \$100 million or more rather than those receiving \$50 million or more?

**Mr. Devries:** It was to try to be as broad as possible. The \$50 million is a number that is somewhat smaller, so it would pick up more people, but \$100 million was also proposed in a private member's bill that is currently before the other place. In that regard, it was \$100 million over 12 consecutive months. We are proposing \$100 million over five consecutive years, in the budget bill currently before the House, so it pulls in more money that could be allocated over a longer time period. The Auditor

Les fonctionnaires du ministère des Finances travaillent aussi en étroite collaboration avec ceux du Bureau du contrôleur général et du Bureau du vérificateur général dans le dossier de la reddition de comptes à l'égard des fondations. En réponse aux recommandations formulées par la vérificatrice générale en 2002, des changements ont été annoncés dans le budget de 2003 pour renforcer le cadre de reddition de comptes et de présentation de rapports des fondations. Ces changements comprennent l'obligation de soumettre des rapports de vérification et d'évaluation de la conformité, la présentation de plans d'entreprise et de rapports annuels, l'amélioration des rapports destinés au Parlement par le biais des rapports sur les plans et les priorités et des rapports ministériels sur le rendement, l'inclusion de dispositions sur la correction des défauts et le règlement des différends, de même que la capacité de recouvrer les crédits versés en cas de dérogation à l'entente de financement ou de liquidation. Ces dispositions figurent dans toutes les ententes de financement existantes.

Ces discussions se poursuivent, et le point de vue du gouvernement a évolué, tout comme celui de la vérificatrice générale, surtout en ce qui touche son rôle dans la vérification de ces fondations. Après avoir examiné les recommandations formulées par la vérificatrice générale dans son rapport de février dernier et dans sa lettre au président du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, le gouvernement a proposé d'élargir le mandat de la vérificatrice générale. Le projet de loi d'exécution du budget de 2005 propose notamment de modifier la Loi sur le vérificateur général pour assurer la tenue de vérifications portant sur le rendement des fondations qui ont reçu 100 millions de dollars ou plus en crédits fédéraux au cours de cinq exercices de suite. Toutes les nouvelles ententes de financement comprendront cette disposition, et le gouvernement cherchera à en négocier l'inclusion dans les ententes existantes.

Les normes comptables font toujours l'objet d'un certain degré de jugement professionnel. Il peut donc y avoir des divergences d'interprétation entre le Bureau du vérificateur général et le gouvernement. Cependant, comme nous l'avons vu, en travaillant de concert, nous chercherons constamment à éliminer ces divergences.

Ceci met fin à ma déclaration. Je serai maintenant heureux de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci de cet excellent survol. Pouvez-vous me dire pourquoi vous avez décidé qu'il faudrait des vérifications de rendement pour les fondations qui auront reçu 100 millions de dollars ou plus, plutôt que de fixer ce seuil à 50 millions de dollars ou plus?

**M. Devries :** Nous avons essayé de ratisser aussi large que possible. Le chiffre de 50 millions est un peu moins élevé, ce qui engloberait plus de gens, mais le seuil de 100 millions est aussi proposé dans un projet de loi d'initiative parlementaire actuellement à l'étude à l'autre endroit. En fait, il est question dans ce cas de 100 millions sur 12 mois consécutifs. Nous proposons un seuil de 100 millions sur cinq années consécutives, dans le budget qui est devant la Chambre en ce moment; il s'agit

General was happy with the \$100 million. She realized that a lower amount would put a strain on her resources, and that was not necessarily what she was looking for. She was looking at the big picture. As you have seen in her appearance before the committee, as well as Mr. St-Jean's, most of the money has been allocated to a few large foundations. The smaller amounts have gone largely to endowments, and she is not interested in the endowments.

**The Chairman:** Over five years means it could be \$30 million in one year, \$20 million in another, and by the end of the fifth year, if it is cumulative, it would be \$100 million?

**Mr. Devries:** That is correct.

**Senator Ringuette:** It is my understanding that the government foundations — we have a list of over 30 — are set up on the same basis as a private sector foundation. Is that the case?

**Mr. Devries:** That is the case with the exception that there are government members on the board of directors. The government does appoint a number of directors.

**Senator Ringuette:** Are government foundations subject to the same rule of law as private sector foundations?

**Mr. Devries:** There are some differences between the private sector foundations and, say, Crown corporations in that respect. Crown corporations come under the rules of Parliament. Private sector foundations come under the rules of the private sector. There may be differences between the two.

**Senator Ringuette:** There is an interesting bill before the Senate, Bill C-33. You are probably very familiar with it. In that bill, changes are proposed to foundations, which leverage the playing field between foundations and charities. Right now, before Bill C-33, there is a legal provision for foundations that requests that 4.5 per cent of your assets be dissolved or distributed on a yearly basis. Do the government foundations, the 30-some of them, comply with that existing legislation?

**Mr. Devries:** I am not familiar with that element of the legislation. I think that relates solely to certain types of foundations that are involved in the charitable side. These foundations would not be subject to that.

**Senator Ringuette:** The government foundations are not subject to that?

**Mr. Devries:** If they were involved in those provisions that are specific to Bill C-33, then I think they will, but I am not an expert on that, senator. I am sorry.

donc de fonds qui pourraient avoir été attribués sur une plus longue période. La vérificatrice générale était satisfaite de ce seuil de 100 millions de dollars. Elle s'est rendu compte qu'un seuil moins élevé représenterait un fardeau relativement lourd compte tenu de ses ressources, ce qui n'est pas nécessairement le but qu'elle recherchait. Elle considérait la question dans son ensemble. Comme vous l'avez vu quand elle a comparu devant le comité, et quand M. St-Jean a comparu, la majeure partie des fonds ont été versés à un petit nombre de grandes fondations. Les montants plus modestes ont été attribués surtout aux fonds de dotation, auxquels elle ne s'intéresse pas.

**Le président :** Il pourrait donc s'agir, sur les cinq ans, de 30 millions une année, de 20 millions une autre année, et ainsi de suite, ce qui ferait une somme cumulative de 100 millions de dollars à la fin de la cinquième année?

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

**Le sénateur Ringuette :** Si je comprends bien, les fondations gouvernementales — nous en avons plus de 30 sur la liste — sont établies de la même façon que les fondations du secteur privé, n'est-ce pas?

**M. Devries :** En effet, sauf qu'il y a des représentants du gouvernement au conseil d'administration. Le gouvernement nomme lui-même un certain nombre d'administrateurs.

**Le sénateur Ringuette :** Et les fondations gouvernementales sont soumises aux mêmes règles juridiques que celles du secteur privé?

**M. Devries :** Il y a des différences entre les fondations du secteur privé et les sociétés d'État, par exemple, à cet égard. Les sociétés d'État sont assujetties aux règles du Parlement, tandis que les fondations privées doivent respecter les règles du secteur privé. Il peut y avoir des différences.

**Le sénateur Ringuette :** Le Sénat étudie actuellement un projet de loi intéressant, le C-33. Vous le connaissez probablement très bien. Dans ce projet de loi, des changements sont proposés aux fondations afin que les règles soient les mêmes pour elles et pour les organisations de bienfaisance. À l'heure actuelle, en attendant l'adoption du projet de loi C-33, les fondations sont visées par une disposition législative selon laquelle 4,5 p. 100 de leur actif doit être liquidé ou distribué chaque année. Est-ce que la trentaine de fondations gouvernementales respectent cette disposition?

**M. Devries :** Je ne connais pas cet aspect-là de la loi. Je pense que cette disposition se rattache seulement à certains types de fondations qui s'occupent d'œuvres de bienfaisance. Les fondations qui nous intéressent n'y sont pas assujetties.

**Le sénateur Ringuette :** Les fondations gouvernementales n'y sont pas assujetties?

**M. Devries :** Si leurs activités correspondent à celles qui sont visées par le projet de loi C-33, j'imagine qu'elles le seront, mais je ne suis pas spécialiste de cette question-là, sénateur. Je suis désolé.



The foundations that we are talking about in this context are specific not-for-profit foundations that deliver on a certain element of the government's overall policy. The Canada Foundation for Innovation was set up for the specific purpose of enhancing the physical infrastructure for medical research in hospitals and universities.

**Senator Ringuette:** There are private sector foundations that have given themselves the same mandate as the policy of the private sector group that put it together, be it buying equipment for children's hospitals and whatever.

You are telling me that each foundation has a specific mandate from the government, but that is not different from private sector foundations, so why would the government foundation not have to comply?

**Mr. Devries:** We see these foundations as private sector foundations and not as government foundations. In that respect, any legislation applicable to a private sector foundation would also be applicable to those foundations.

**Senator Ringuette:** Coming back to my first question, are there any provisions in these government foundations that would mirror the ones in the private sector, with regard to a percentage of their assets having to be invested in their goal on a yearly basis? Some foundations have a lot of public funds invested in financial institutions, which are not being used. Your department is currently suggesting, in Bill C-33, a requirement that a portion of those assets be invested on a yearly basis.

How can you say this is good for government foundations but not for private sector foundations?

**Mr. Devries:** I will have to get back to you on that, senator, because I am not an expert in that area. I do know that the foundations under review are private sector foundations, so they would follow the rules the government has set out for them in the private sector. They would be asked to comply with any provisions the government has specified in Bill C-33, or any other bill if it is applicable to them.

Crown corporations are a different issue and I will get back to you on that.

**The Chairman:** I have a question about what I call corporate governance or the board of directors. You indicated in your remarks to us today that foundations should harness the insight and decision-making ability of independent members of boards of directors with direct experience in, and knowledge about, what is at stake.

What criteria and standards does the finance department look for in choosing directors to sit on these foundations? Do you look at gender, geography, age, religion, politics, and education and training? What do you look at in finding the directors who perform a very important job in these foundations?

Les fondations auxquelles nous nous intéressons ici sont spécifiquement des fondations sans but lucratif chargées d'un aspect donné de la politique globale du gouvernement. La Fondation canadienne pour l'innovation, par exemple, a été mise sur pied expressément pour améliorer l'infrastructure matérielle servant à la recherche médicale dans les hôpitaux et les universités.

**Le sénateur Ringuette :** Il y a aussi des fondations du secteur privé qui se sont donné un mandat correspondant à la politique du groupe privé qui les a constituées, que ce soit d'acheter de l'équipement pour les hôpitaux pour enfants ou quoi que ce soit d'autre.

Vous nous dites que chacune des fondations a un mandat précis du gouvernement, mais c'est la même chose pour les fondations du secteur privé. Alors, pourquoi les fondations gouvernementales ne sont-elles pas visées?

**M. Devries :** Nous considérons ces fondations comme des fondations du secteur privé, et non du gouvernement. À cet égard, toutes les dispositions législatives relatives aux fondations du secteur privé leur seraient également applicables.

**Le sénateur Ringuette :** Pour en revenir à ma première question, y a-t-il, à l'égard de ces fondations gouvernementales, des dispositions reflétant celles qui s'appliquent aux fondations du secteur privé en ce qui concerne l'obligation de consacrer chaque année un certain pourcentage de leur actif à leur but ultime? Certaines fondations ont beaucoup d'argent placé dans des institutions financières, où il ne sert à rien. Votre ministère suggère maintenant, dans le projet de loi C-33, qu'une partie de ces fonds soient investis chaque année.

Comment pouvez-vous dire que ce serait une bonne chose pour les fondations du gouvernement, mais pas pour celles du secteur privé?

**M. Devries :** Je vais devoir vous revenir là-dessus, sénateur, parce que je ne suis pas un expert dans ce domaine. Je sais que les fondations visées sont des fondations du secteur privé, qui doivent donc suivre les règles que le gouvernement a établies pour elles dans le secteur privé. Elles devront respecter les dispositions prévues par le gouvernement dans le projet de loi C-33, ou dans toute autre loi qui leur est applicable.

Le cas des sociétés d'État est différent, et je vous en reparlerai.

**Le président :** J'ai une question sur ce que j'appelle la gouvernance d'entreprise, c'est-à-dire les conseils d'administration. Vous avez indiqué tout à l'heure que les fondations devaient tirer profit du savoir-faire et de la capacité décisionnelle de membres d'un conseil d'administration indépendant ayant une expérience et une connaissance directes des enjeux.

Quels critères et quelles normes le ministère des Finances applique-t-il pour choisir les administrateurs de ces fondations? Tenez-vous compte de leur sexe, de leur lieu de résidence, de leur âge, de leur religion, de leurs allégeances politiques, de leur scolarité et de leur formation? Que recherchez-vous chez les administrateurs qui accompliront un travail très important pour ces fondations?

**Mr. Devries:** The Department of Finance is not involved in selecting members of the individual boards of directors. That is left up to the sponsoring department. In the case of the Canada Foundation for Innovation, that is Industry Canada. For the various health foundations, it is Health Canada, et cetera. As a department, we are not a sponsor of any of the foundations. Our minister or deputy minister would not be involved in the selection of any of the government members that sit on the board.

**The Chairman:** Do you know anything about the process?

**Mr. Devries:** The goal is to find people with expertise in the various areas. Depending on the nature of the foundation, we look for the best qualified people to carry out that mandate.

**The Chairman:** Do you look for gender and geographical balance?

**Mr. Devries:** I cannot comment on that. I do not know. Merit would be the overriding principle. From there, it would be up to the individual minister appointing the government members, and then the board of directors to determine who is best suited for that job. I assume they would take these other factors into consideration, but I cannot say for certain.

**The Chairman:** Does the Department of Finance oversee that?

**Mr. Devries:** No, we do not.

**Senator Murray:** We have heard of cases in this committee, during this study, in which the government does not have the last word at all. The government has the first word, after which those in control replicate themselves. They have the power to add as time goes on. It is out of the hands of the government entirely. The whole process is put at another remove from Parliament and government. I think that is the case in several examples that we heard about here.

**Mr. Devries:** That is correct, Mr. Chairman. That is the case for all of them. Initially, the government appoints a number of members to the board. Those members then appoint the rest of the board, along with the chairman, and after that it is a rotation. The board of directors then appoints members to the board based on the breakdown between government and non-government members.

**Senator Murray:** They are accountable to themselves.

**Senator Downe:** Are you aware of any foundation that is opposed to Bill C-33? Have you heard any expressions of concern?

**Mr. Devries:** Not, we have not. In fact, when the issue first came up after the 2003 budget, a number of foundations indicated that they were more than willing to have the Auditor General conduct compliance and performance audits.

**M. Devries :** Le ministère des Finances ne participe pas à la sélection des membres des conseils d'administration. C'est une tâche qui incombe au ministère parrain : Industrie Canada dans le cas de la Fondation canadienne pour l'innovation, Santé Canada pour les diverses fondations du secteur de la santé, et ainsi de suite. Notre ministère ne parraine aucune de ces fondations. Ni notre ministre ni notre sous-ministre ne participe par conséquent à la sélection des représentants du gouvernement qui siègent à ces conseils.

**Le président :** Savez-vous comment les choses se passent?

**M. Devries :** L'important, c'est de trouver des gens compétents dans les différents domaines. En fonction de la nature de la fondation, on cherche les gens les plus qualifiés pour s'acquitter de son mandat.

**Le président :** Est-ce qu'on recherche un nombre égal d'hommes et de femmes, ou un équilibre géographique?

**M. Devries :** Je n'en sais rien. Le mérite est sûrement le principe primordial. À partir de là, il appartient au ministre qui nomme les représentants du gouvernement, puis au conseil d'administration lui-même, de déterminer qui est le mieux placé pour faire le travail. J'imagine que ces autres facteurs entrent en considération, mais je ne peux pas l'affirmer.

**Le président :** Est-ce que le ministère des Finances supervise tout cela?

**M. Devries :** Non.

**Le sénateur Murray :** Nous avons entendu parler, dans le cadre de notre étude, de cas dans lesquels le gouvernement n'a pas du tout le dernier mot. Il fait les premières recommandations, après quoi ceux qui sont aux commandes se reproduisent eux-mêmes. Ils ont le pouvoir de s'adjoindre des membres de temps en temps. Le gouvernement n'a absolument rien à y voir. Le processus tout entier est complètement extérieur au Parlement et au gouvernement. Je pense que c'était le cas dans plusieurs situations dont on nous a parlé.

**M. Devries :** C'est exact, monsieur le président. C'est le cas pour toutes les fondations. Au départ, le gouvernement nomme un certain nombre de membres à chaque conseil d'administration. Ces membres nomment ensuite le reste du conseil, de même que le président, après quoi il y a une rotation. Le conseil d'administration choisit ses membres en fonction de la répartition prévue entre les représentants du gouvernement et les autres.

**Le sénateur Murray :** Ils n'ont de comptes à rendre qu'à eux-mêmes.

**Le sénateur Downe :** Savez-vous s'il y a des fondations qui s'opposent au projet de loi C-33? Avez-vous entendu des objections de leur part à ce sujet-là?

**M. Devries :** Non. En fait, quand la question a été soulevée après le budget de 2003, les responsables d'un certain nombre de fondations ont indiqué qu'ils seraient ravis que la vérificatrice générale effectue des vérifications de rendement et de conformité.

**Senator Downe:** You made the case for foundations and why they are important for planning, et cetera. As you are probably aware, this committee has concerns about the transfer of funds, accountability and responsibility in areas where government priorities may change as governments change.

Is the Department of Finance concerned about the large amount of funds that these foundations have received and have not spent? According to the latest figures I have, over \$7 billion of the \$9 billion that has been received has not been disbursed or committed. Is that right?

**Mr. Devries:** That is correct.

**Senator Downe:** As part of the control, is the Department of Finance aware what the foundations are doing with this money? I assume they do not have it in the local bank collecting interest. They must have it invested. How do they select investment firms? Does the government supervise that in any way?

**Mr. Devries:** The funding agreements specify the investment policies that the individual foundations can undertake. Whenever we sign an agreement with a foundation, the government specifies under what conditions they can invest the money and in what instruments. The money is intended to be spent over a relatively short time period, with the exception of the Canadian Millennium Scholarship Foundation, for example. The specific purpose of this foundation was to allocate funds up front to be invested in order that they would generate enough money to provide scholarships and bursaries over a 10-year period. The funding agreement for that organization set out the terms and conditions under which the foundation could invest its funds.

From a compliance point of view, the department responsible would ensure that that is actually happening.

**Senator Downe:** Just so I am clear, they have firm rules of how they can invest the money.

**Mr. Devries:** That is correct.

**Senator Downe:** They have firm rules about the template of how they do that. Finance would instruct them in the manner of doing that?

**Mr. Devries:** In each funding agreement, those would be settled, including the terms and conditions under which the foundation can invest its funds, and the instruments it can use to invest those.

**Senator Murray:** I do not know that I have a specific question, but I will say a few words, and then perhaps Mr. Devries would like to comment. We have been struggling with this for some time. I would not like to see the government precluded from using this kind of instrumentality to achieve public policy objectives. I

**Le sénateur Downe :** Vous avez expliqué à quoi servaient les fondations et pourquoi elles étaient importantes, par exemple pour des raisons de planification. Comme vous le savez sans doute, le comité est préoccupé par les transferts de fonds, la reddition de comptes et la responsabilité dans les domaines où les priorités gouvernementales peuvent changer en même temps que les gouvernements.

Le ministère des Finances est-il inquiet de l'importance des sommes que ces fondations ont reçues et qu'elles n'ont pas dépensées? D'après les derniers chiffres dont je dispose, plus de 7 milliards de dollars, sur les 9 milliards qu'elles ont reçus, n'ont pas été engagés ou déboursés. Est-ce exact?

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

**Le sénateur Downe :** Dans le cadre de ses fonctions de contrôle, le ministère des Finances est-il au courant de ce que les fondations font de cet argent? Je présume qu'elles ne le laissent pas dans une banque de quartier, à faire un peu d'intérêt. Elles doivent bien l'avoir placé. Comment choisissent-elles leurs firmes de placement? Le gouvernement supervise-t-il cela d'une manière ou d'une autre?

**M. Devries :** Les ententes de financement précisent les politiques que les fondations peuvent appliquer en matière de placements. Chaque fois que nous signons une entente avec une fondation, le gouvernement spécifie dans quelles conditions elle peut investir son argent, et dans quel type de placements. Cet argent est censé être dépensé sur une période relativement courte, sauf dans le cas de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, par exemple. Cette fondation a dû investir immédiatement les fonds qui lui ont été alloués afin qu'ils produisent un revenu suffisant pour offrir des bourses sur une période de dix ans. L'entente de financement concernant cette organisation établissait les conditions dans lesquelles la fondation pouvait investir ces fonds.

Pour ce qui est de la conformité, c'est le ministère responsable qui s'en occupe.

**Le sénateur Downe :** Donc, si j'ai bien compris, les fondations doivent suivre des règles claires sur la façon dont elles placent leur argent.

**M. Devries :** En effet.

**Le sénateur Downe :** Elles doivent suivre des règles claires sur le cadre dans lequel cela doit se faire. Et c'est le ministère des Finances qui leur donne des instructions à cet égard?

**M. Devries :** Ces règles sont établies dans chaque entente de financement, y compris les conditions dans lesquelles la fondation peut placer ses fonds et les instruments dont elle peut se servir à cette fin.

**Le sénateur Murray :** Je n'ai pas vraiment de question précise à poser, mais j'aimerais dire quelques mots, après quoi M. Devries pourra faire ses commentaires s'il le désire. C'est une question qui nous préoccupe depuis quelque temps. Je ne voudrais pas que le gouvernement soit privé de ce genre de moyen d'action pour

would not like to see them unduly constrained in that. For me and for most of us here, it is entirely a question of transparency and accountability to Parliament.

You may be old enough to remember the Crown corporation model. The CNR, Air Canada and the CBC were Crown corporations set up to pursue particular policy objectives of the government and of the country. They were set up by legislation. I think they were largely free of undue political interference. Most of the time, those organizations had strong management who resisted any attempts to micromanage from a political point of view. The boards of directors were highly political. That had its advantages and disadvantages. However, there was accountability. Parliament got its word in through the estimates process. Generally, we had to make up a deficit at the end of the year or at the beginning of the year. The management of those Crown corporations were called before parliamentary committees, sometimes for several days at a time, and were subjected to quite a grilling on their management, on the policies they were following and on all the questions that parliamentarians considered to be legitimate. It did not work too badly. Generally speaking, it was a success in its day.

With these foundations, typically what has happened is that government, looking at a large surplus, dumped money into them toward the end of the fiscal year. The Auditor General properly commented that the exercise should have some higher purpose than achieving a particular accounting result in the budget at the end of the year. That point is well taken. Some of these foundations were set up by legislation. More of them, I think, were set up under the Canada Corporations Act, which puts them at a greater remove from Parliament. I do not think it is up to the Auditor General to argue that the money, thus invested, should have been used to pay down the debt, lower taxes or spent on some other purpose. That is for Parliament to judge. However, where and when do we get the opportunity to make that point: almost not at all.

Then, depending upon the particular agency or foundation that is set up, perhaps they table their report in Parliament, and perhaps they do not. Perhaps it is at the discretion of the minister. When do we get an opportunity? This is not a bean-counting exercise. It is not only the propriety of their financial management that concerns me, and I think this committee. These organizations are set up to operate in important areas of public policy. When do we get an opportunity to hold them to account as to whether they are going about it in the right way and whether their priorities are straight? These are legitimate concerns for parliamentarians.

The situation is so varied from one foundation to another that we have to come to grips with a model, at least a minimum, that we require of the government and of these foundations in terms of their operation. An annual report must be tabled, and there has to be something more direct with regard to the boards that run these

atteindre ses objectifs de politique générale. Je ne voudrais pas qu'il soit indûment limité à cet égard. Pour moi, comme pour la plupart d'entre nous, c'est uniquement une question de transparence et de reddition de comptes au Parlement.

Vous êtes peut-être assez vieux pour vous rappeler le modèle des sociétés de la Couronne. Le CN, Air Canada et Radio-Canada étaient des sociétés de la Couronne, créées pour appliquer des objectifs particuliers du gouvernement et du pays. Elles ont été constituées par voie législative, et je pense qu'elles étaient, dans une large mesure, libres de toute ingérence politique indue. La plupart du temps, ces organisations avaient une direction forte qui résistait aux tentatives de microgestion à caractère politique. Les conseils d'administration étaient cependant des créatures hautement politiques, ce qui avait des avantages et des inconvénients. Mais ces sociétés avaient des comptes à rendre. Le Parlement avait son mot à dire par le biais du budget des dépenses. Généralement, nous devions éponger un déficit à la fin de l'année ou au début de l'année suivante. Les dirigeants de ces sociétés de la Couronne comparaissaient devant des comités parlementaires, parfois plusieurs jours de suite, et ils étaient soumis à un véritable barrage de questions sur leur administration, sur les politiques qu'ils appliquaient et sur tous les autres sujets dont les parlementaires jugeaient légitimes de s'enquérir. Cela ne fonctionnait pas trop mal. De façon générale, la formule a été une réussite à son époque.

Ce qui se passe avec la plupart de ces fondations, c'est que le gouvernement, qui dispose d'un surplus important, s'en débarrasse en leur donnant de l'argent vers la fin de l'année financière. La vérificatrice générale a commenté, à juste titre, que l'exercice devait viser un objectif plus noble que d'obtenir simplement un résultat comptable souhaitable à la fin de l'année. Elle a bien raison. Certaines de ces fondations ont été constituées par voie législative. Mais la plupart, je pense, ont été créées en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, ce qui leur donne une plus grande indépendance vis-à-vis du Parlement. Je ne pense pas qu'il revienne à la vérificatrice générale de décider que l'argent ainsi investi aurait dû servir à rembourser la dette, à abaisser les impôts ou à faire autre chose. C'est au Parlement d'en juger. Mais où et quand avons-nous l'occasion de le faire? À peu près jamais.

Ensuite — tout dépend de l'agence ou de la fondation —, elles peuvent déposer un rapport devant le Parlement, mais pas toujours. Parfois, c'est à la discrétion du ministre. Mais quand avons-nous notre mot à dire? Il ne s'agit pas d'un simple exercice de comptabilité. Ce n'est pas uniquement l'efficacité de leur gestion financière qui m'intéresse, et qui intéresse le comité. Ces organisations ont été créées pour s'occuper d'importants aspects de la politique gouvernementale. Quand avons-nous l'occasion de leur demander des comptes pour savoir si elles le font correctement et si elles ont les bonnes priorités? Ce sont là des préoccupations légitimes pour les parlementaires.

La situation varie tellement d'une fondation à l'autre que nous devons trouver un modèle, ou du moins un minimum, à exiger du gouvernement et de ces fondations en ce qui concerne leurs opérations. Elles doivent déposer un rapport annuel, et il doit y avoir quelque chose de plus direct en ce qui a trait aux conseils

foundations. There has to be compliance with the Official Languages Act, the Access to Information Act, the Privacy Act and other statutes that apply. These outfits cannot have complete autonomy. We cannot have that in our system of government. Those who want it should forget it. We should insist on a minimum of transparency and accountability to Parliament. It is up to us to define it.

**The Chairman:** Senator Murray has asked a number of key and essential questions. Before you answer, I will put some facts on the table to support what he is saying.

Three out of 15 foundations are required to table information to Parliament. Mr. Wileman, who appeared before our committee on February 22, 2005, stressed that, should a minister chose not to table a document, there is no means whereby the document would then be tabled. For its part, the federal government responded that, to the extent that there are significant foundations whose reports are not tabled in Parliament, the Treasury Board Secretariat will encourage departments to do so. That is as per the Department of Finance background.

In your view, how exactly and effectively can the Treasury Board Secretariat encourage these foundations and their sponsoring ministers to provide the type of accountability that Senator Murray is asking about? I think that goes to the root of his question.

**Mr. Devries:** I will try to answer that, Mr. Chairman. In the 2003 budget, we recognized that there were gaps or defects in the accountability mechanism for these foundations, and this came about after a number of discussions with the Auditor General who set up a model as to what she would like to see from an accountability point of view. The government responded in the 2003 budget and met most of the conditions that she had set out. One condition was that she should be the external auditor. Given the independence of these situations, we said that was not appropriate, and since that time she herself has said she no longer wants to be the external auditor. Having said that, we asked that reports from these foundations be tabled in Parliament. The three you mentioned are the ones created through federal legislation. We encourage the ministers to table the other reports for other foundations as well.

**The Chairman:** There is that word, “encourage.”

**Mr. Devries:** We are encouraged, because it is happening. In the last few months, a number of ministers — I do not know the exact number, Mr. Chairman — did table reports of foundations under their area of responsibility in Parliament. Of course, each foundation is required to prepare a report and have it made public, even though it may not be tabled in Parliament. The information is there for people to look at.

In addition, a number of foundations have appeared before parliamentary committees. In the other place, I think all the larger ones have appeared before the operations committee and the finance committee at various points in time. If this committee

d’administration qui dirigent ces fondations. Elles doivent respecter la Loi sur les langues officielles, la Loi sur l’accès à l’information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les autres lois applicables. Elles ne peuvent pas jouir d’une autonomie complète. C’est impossible dans notre système de gouvernement. Ceux qui le souhaitent feraient mieux de ne plus y penser. Nous devons insister pour qu’il y ait un minimum de transparence et de reddition de comptes au Parlement. C’est à nous de définir ce minimum.

**Le président :** Le sénateur Murray a posé un certain nombre de questions fondamentales. Avant que vous y répondiez, je voudrais présenter quelques faits pour appuyer ses propos.

Trois des quinze fondations doivent fournir de l’information au Parlement. M. Wileman, qui a comparu devant le comité le 22 février 2005, a insisté sur le fait que, si un ministre décide de ne pas déposer un document, il n’y a aucun moyen qu’il soit déposé autrement. De son côté, le gouvernement fédéral a répondu que, puisqu’il y a des fondations importantes qui ne déposent pas de rapports au Parlement, le Secrétariat du Conseil du Trésor encouragera les ministères à le faire. C’est ce que dit le document d’information du ministère des Finances.

À votre avis, comment le Secrétariat du Conseil du Trésor peut-il encourager ces fondations et les ministères qui les parrainent à rendre des comptes comme le souhaite le sénateur Murray, et à quel point peut-il le faire efficacement? Je pense que c’est le nœud du problème.

**M. Devries :** Je vais tâcher de répondre, monsieur le président. Dans le budget de 2003, nous avons admis qu’il y avait des défauts, ou des lacunes, dans le mécanisme de reddition de comptes de ces fondations. Nous l’avons reconnu à la suite de nos discussions avec la vérificatrice générale, qui a établi un modèle de ce qu’elle aimerait voir de ce point de vue-là. Le gouvernement a répondu dans le budget de 2003 et a accédé à la plupart de ses requêtes. Elle exigeait notamment que la vérification externe de ces fondations lui soit confiée. Compte tenu de l’indépendance de ces organisations, nous avons répondu que ce ne serait pas approprié, et elle a indiqué elle-même depuis qu’elle ne souhaitait plus s’occuper de cette vérification externe. Cela dit, nous avons demandé que les rapports de ces fondations soient déposés au Parlement. Les trois que vous avez mentionnées sont celles qui ont été créées par des lois fédérales. Et nous encourageons les ministres à déposer aussi les rapports des autres fondations.

**Le président :** Justement, vous ne faites que les « encourager ».

**M. Devries :** Nous sommes satisfaits, parce que cela se fait. Au cours des derniers mois, un certain nombre de ministres — je ne sais pas exactement combien, monsieur le président — ont déposé au Parlement les rapports des fondations qui relèvent de leur sphère de responsabilité. Bien sûr, chaque fondation doit préparer un rapport et le rendre public, même s’il n’est pas nécessairement déposé devant le Parlement. L’information est là, et les gens peuvent la consulter.

Des représentants de diverses fondations comparaissent en outre à l’occasion devant des comités parlementaires. À l’autre endroit, je pense que des gens de toutes les grandes fondations ont comparu à un moment ou à un autre devant le comité des

wanted to ask any of the foundations to appear before it, I do not think there would be any resistance. I cannot speak to that with 100-per-cent certainty, but my experience up to this point would be that they would comply with that request.

I would add as well that in the last budget and in Bill C-43, we have expanded the powers of the Auditor General. The Auditor General can now go into a foundation and do a performance audit. That is what she has been asking to do. She would do that in the context of a broader policy review in a particular area. If you wanted a performance audit of the government's initiatives in the area of education or innovation, then, given the fact that there are a number of departments that are involved in delivering those policy objectives — non-profit organizations outside of foundations as well as foundations — she can bring them all into her review if she thinks that is appropriate.

I am sure she will come forward at various times with her conclusions on how the government is doing in certain areas, and the role these foundations play.

**Senator Downe:** I note that the federal government estimates and the information tabled in Parliament by sponsoring ministers represents 80 per cent of all transfers to foundations. What is the dollar value of the 20 per cent that is not tabled?

**Mr. Devries:** The three largest ones that are done through legislation are the Canada Foundation for Innovation, which to date has received funding of \$3.7 billion; the Canada Millennium Scholarship Foundation, which has received funding of \$2.5 billion; and the Canada Foundation for Sustainable Development, I believe, which has received \$350 million. That is a total of about \$7.5 billion of \$9.1 billion. The other foundations would be roughly \$1.5 billion.

**Senator Downe:** The information on \$1.5 billion is not tabled in Parliament?

**Mr. Devries:** The reports should be tabled in Parliament. The ministers are encouraged to table them in Parliament.

**Senator Downe:** This is the point we are making.

**Mr. Devries:** It is up to the ministers to table the reports in Parliament for about \$1.5 billion.

**Senator Downe:** You are saying today that the information on \$1.5 billion, representing 20 per cent, is not tabled in Parliament, but that you are urging foundations and ministers to do that?

**Mr. Devries:** We are, senator, and, in fact, a number of them do that.

**Senator Downe:** However, there is no requirement that these reports be tabled?

opérations et le comité des finances. Si votre comité voulait demander à des représentants de l'une ou l'autre des fondations de comparaître, je pense que vous ne rencontreriez aucune résistance. Je ne peux pas l'affirmer avec une parfaite certitude, mais d'après ce que j'ai pu constater jusqu'ici, ils se plieraient à cette requête.

J'ajoute que, dans le dernier budget et dans le projet de loi C-43, nous avons élargi les pouvoirs de la vérificatrice générale. Elle peut maintenant effectuer des vérifications de rendement dans les fondations. C'est ce qu'elle réclamait. Elle pourrait le faire dans le contexte d'un examen plus général de la politique touchant un secteur donné. Si elle était invitée à vérifier le rendement des initiatives du gouvernement dans le domaine de l'éducation ou de l'innovation, par exemple, elle pourrait, puisqu'il y a un certain nombre de ministères en cause dans l'application de ces objectifs stratégiques — des fondations et aussi des organisations sans but lucratif à l'extérieur de ces fondations —, les englober tous dans sa vérification si elle le jugeait approprié.

Je suis sûr qu'elle aura à divers moments des conclusions à présenter sur les résultats qu'atteint le gouvernement dans certains domaines, et sur le rôle qu'y jouent les fondations.

**Le sénateur Downe :** Je constate que le budget des dépenses gouvernementales et l'information déposée au Parlement par les ministres parrains rendent compte de 80 p. 100 des fonds transférés à ces fondations. À quel montant correspondent les 20 p. 100 restants?

**M. Devries :** Les trois grandes fondations constituées par voie législative sont la Fondation canadienne pour l'innovation, qui a reçu 3,7 milliards de dollars jusqu'ici, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, qui a reçu 2,5 milliards, et la Fondation du Canada pour le développement durable, ou quelque chose du genre, qui a reçu 350 millions. Cela fait un total d'environ 7,5 milliards sur 9,1 milliards. Les autres fondations se partagent donc à peu près 1,5 milliard de dollars.

**Le sénateur Downe :** Et aucune information n'est déposée au Parlement au sujet de ce milliard et demi?

**M. Devries :** Les rapports devraient être déposés au Parlement. Les ministres sont encouragés à le faire.

**Le sénateur Downe :** Justement.

**M. Devries :** Il appartient aux ministres de déposer des rapports au Parlement sur un montant d'environ 1,5 milliard de dollars.

**Le sénateur Downe :** Vous dites que l'information concernant ce milliard et demi, qui représente 20 p. 100 des fonds, n'est pas déposée automatiquement au Parlement, mais que vous demandez aux fondations et aux ministres de le faire?

**M. Devries :** En effet, sénateur, et d'ailleurs, il y en a qui le font.

**Le sénateur Downe :** Mais il n'y a rien qui les oblige à déposer ces rapports?

**Mr. Devries:** There is no explicit requirement that they be tabled, but, as I indicated, ministers are encouraged to get those reports and to table them. They are also encouraged to put those results in their Reports on Plans and Priorities, and in the departmental performance reports to link them all together.

I think you will see more and more of that as time goes on. We are hopeful that we will get 100-per-cent compliance.

**Senator Downe:** We are hopeful as well.

**The Chairman:** You used the words “performance audit.” If one of the foundations has extra cash of, for example, \$90 million, and they invest it at a rate of return of about 1.7 per cent, and inflation is running at 2 per cent, could such extremely poor performance be included in the performance report; in other words, a performance on the investment?

**Mr. Devries:** It could be, if that is what she is looking at.

**The Chairman:** Is it one of the criteria included under the rubric of performance audit?

**Mr. Devries:** It could be included, yes, Mr. Chairman.

**Senator Murray:** One problem with this from the beginning has been that we are playing catch-up. As I said, typically it has happened toward the end of a fiscal year that the money was spilled into it and, in many cases, the foundations were set up under the Canada Corporations Act. We are faced with a fait accompli. We ought to consider recommending that, if they create these foundations, they ought to create them by legislation so at least we get a head start on the process to express our views as to whether this is an appropriate way to go about achieving this public policy.

**The Chairman:** Many would say the Canada Corporations Act is legislation.

**Senator Murray:** It is not. You do not come before Parliament when you want to set up a foundation under the CCA, but you do come to Parliament for separate legislation in a particular case. I think we should require them to do that so we get a chance to express our view on whether this is the appropriate way to pursue this area of public policy, and also on whether the way the organization is being set up respects the principle of transparency. Above all, it would make them accountable to Parliament.

**Mr. Devries:** The government has indicated that those foundations of significant policy objectives and funding would be set up through legislation. That was part of the 2003 budget. In addition, most of the incremental funding to foundations is actually done through the budget bill.

In Bill C-43, we provided incremental funding to the municipal enabling funds and to Genome Canada. That is subject to parliamentary approval before they receive any of the money.

**M. Devries :** Il n’y a rien qui les y oblige expressément, mais, comme je l’ai déjà dit, les ministres sont encouragés à obtenir ces rapports et à les déposer. Ils sont également encouragés à publier ces résultats dans leurs propres rapports sur les plans et les priorités, ainsi que dans les rapports de rendement de leur ministère pour qu’il soit possible d’établir des liens entre toute cette information.

Je pense que cela se fera de plus en plus avec le temps. Nous espérons obtenir un jour 100 p. 100 des rapports.

**Le sénateur Downe :** Nous l’espérons aussi.

**Le président :** Vous avez parlé de « vérifications de rendement ». Si une fondation dispose d’un surplus de 90 millions de dollars, par exemple, et qu’elle l’investit à un taux de rendement d’environ 1,7 p. 100, alors qu’il y a 2 p. 100 d’inflation, est-ce qu’un rendement aussi minable pourrait être inclus dans le rapport de rendement? Autrement dit, est-ce que ce rapport pourrait inclure le rendement des investissements?

**M. Devries :** C’est possible, si c’est ce que la vérificatrice générale cherchait à savoir.

**Le président :** Est-ce que c’est un des critères inclus sous la rubrique des vérifications de rendement?

**M. Devries :** Il pourrait être inclus, en effet, monsieur le président.

**Le sénateur Murray :** Un des problèmes à cet égard, depuis le début, c’est que nous devons faire du rattrapage. Comme je l’ai déjà dit, les fondations reçoivent généralement des fonds à la fin de l’année financière et, dans bien des cas, elles ont été constituées en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes. Nous sommes placés devant le fait accompli. Nous devrions envisager de recommander que, si le gouvernement veut créer des fondations de ce genre, il le fasse par voie législative pour que nous puissions au moins exprimer notre point de vue, dès le début du processus, quant à savoir si c’est le bon moyen d’atteindre la politique visée.

**Le président :** Bien des gens vous diraient que le recours à la Loi sur les corporations canadiennes, c’est la voie législative.

**Le sénateur Murray :** Non. Il n’est pas nécessaire de passer par le Parlement pour constituer une fondation en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes, mais il faut le consulter pour faire adopter un projet de loi distinct. Je pense que nous devrions exiger cela, de manière à pouvoir exprimer notre point de vue sur le bien-fondé des fondations envisagées pour atteindre les objectifs visés, et aussi sur le respect de la transparence dans la création de ces organisations. Et, surtout, les fondations devraient alors rendre des comptes au Parlement.

**M. Devries :** Le gouvernement a indiqué que les fondations visant d’importants objectifs de politique et recevant un financement substantiel seraient constituées par une loi séparée. C’était prévu dans le budget de 2003. De plus, le financement additionnel versé aux fondations leur est accordé en majeure partie en vertu du projet de loi de mise en oeuvre du budget.

Dans le projet de loi C-43, nous avons prévu des fonds additionnels pour les fonds d’habilitation des municipalités et pour Genome Canada. Il faudra donc que ce soit approuvé par le

Any other funds that are not sought through the budget bill, would, of course, have to go through supplementary estimates. Parliament does have to approve funding for these foundations.

**The Chairman:** Additional funding, yes.

**Senator Ringuette:** In a previous meeting we were given a schedule of foundations by people from Treasury Board, I believe. There is a lot of information about 10 of them, and another 12 are just listed. That is 22 out of, supposedly, 30 foundations. Can the Department of Finance provide us with more information about all 30 foundations?

**Mr. Devries:** We could try to get that information for you, senator. We would not have that information explicitly. The individual departments that are responsible for those foundations would have that information. We would have to seek it through them, but we would not have that information ourselves.

**Senator Ringuette:** Will you seek that information and provide it to this committee?

**Mr. Devries:** I will provide the various details of that information to the committee.

I think this is the table you are referring to, which the Office of the Comptroller General presented at the last meeting.

**Senator Ringuette:** Yes, there are details on only 10 foundations to enable us to assess the standards and how they were set up, be it by legislation or by the Canada Corporations Act. For the other 12, they just list the foundations or endowments. They are of less value, but they are still valuable foundations.

We were told that there are approximately 30 or more foundations, and a lot of information on them is missing in order for us to have a clear picture as per the schedule that was given to us, which is very helpful.

**Mr. Devries:** Mr. Chairman, I will get someone to complete this table for the committee, and I will pass it on to you.

[Translation]

**Senator Ferretti Barth:** As a supplementary to senator Ringuette's question, I would like to know how the government decided to set up a foundation. What was the purpose?

Even if the government is aware of it, the public does not know what the banks do with the interest on the money that has not been used by the end of the year. What is the government doing with it? In our society, there are a lot of social issues, a lot of problems with education, health, the seniors. So how do we decide if a foundation is needed?

Parlement avant que cet argent soit versé. Tous les autres fonds qui ne sont pas demandés dans le projet de loi de mise en œuvre du budget iront bien sûr dans le budget des dépenses supplémentaires. Le Parlement doit approuver ces fonds pour les fondations.

**Le président :** Les fonds additionnels, oui.

**Le sénateur Ringuette :** Nous avons reçu — des gens du Conseil du Trésor, je pense — une liste des fondations au cours d'une séance précédente. On y trouve beaucoup d'information sur une dizaine d'entre elles, alors que 12 autres sont seulement énumérées. Cela fait donc 22 fondations, sur un total de 30, paraît-il. Le ministère des Finances pourrait-il nous fournir plus d'information sur les 30 fondations?

**M. Devries :** Nous pouvons essayer d'obtenir cette information pour vous, sénateur. Nous ne l'avons pas comme telle. Ce sont les ministères responsables de ces fondations qui détiennent cette information. Nous devons la leur demander, parce que nous ne l'avons pas en main nous-mêmes.

**Le sénateur Ringuette :** Allez-vous la trouver et la transmettre au comité?

**M. Devries :** Je peux vous en fournir les détails.

Je pense que c'est le tableau dont vous voulez parler; ce sont les gens du Bureau du contrôleur général qui l'ont présenté à la dernière séance.

**Le sénateur Ringuette :** Oui. Il contient des détails sur dix fondations seulement, pour nous permettre d'évaluer les normes appliquées et la façon dont elles ont été établies, que ce soit par une loi distincte ou en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes. Pour les 12 autres, nous avons seulement les noms des fondations ou des fonds de dotation. Ce sont des fondations moins importantes, mais quand même pas négligeables.

On nous a dit qu'il y avait une trentaine de fondations ou plus, et il nous manque beaucoup d'information pour pouvoir nous en faire une idée plus claire à partir du tableau qui nous a été remis, même s'il est très utile.

**M. Devries :** Monsieur le président, je vais demander à quelqu'un de compléter ce tableau pour le comité et je vous le ferai parvenir.

[Français]

**Le sénateur Ferretti Barth :** Pour faire suite à la question du madame le sénateur Ringuette, j'aimerais savoir comment est venue la décision de former une fondation? Quelle en était la nécessité?

Même si le gouvernement le sait, la population ignore ce que fait une banque avec l'intérêt produit par l'argent non utilisé à la fin de l'année. Que fait le gouvernement avec cela? Alors que, dans notre société, il y a beaucoup de problèmes à régler au plan social, de l'éducation, de la santé, des personnes âgées. Je me demande donc comment on décide de la nécessité d'une fondation?



Second, when a foundation has money it is not using, can the government use that money to finance programs outside the purpose of the foundation if necessary?

[English]

**Mr. Devries:** I have tried to list in my opening remarks the principles under which the government would establish or set up a foundation. The foundations are set up largely to put them in some ways outside government and to harness the expertise in the private sector.

The first foundation that the government created was the Canada Foundation for Innovation. The government announced that the foundation would provide incremental funding to help improve the infrastructure of medical research in the various facilities, hospitals and universities. This announcement was made in the fall of 1996, and then funding for this entity was provided in the budget of 1997. This is something the government had been thinking about doing, recognizing that there was a need in that area. Through its consultations with the private sector and with various interest groups on the infrastructure for teaching hospitals and universities, they determined there was a need for new facilities and an upgrade in facilities. It was decided that the best vehicle to do this was one that would be able to bring in experts to make the decisions as to what the government should spend, where this money should go and how it should be spent. At the same time, there was a desire to provide a vehicle to bring in other partners to increase the overall pool of funds. Not only would federal government monies go into this project, but also provincial government, university and hospital money, whatever the mechanism would be.

The same thing happened with the Canada Millennium Scholarship Foundation. Honourable senators may recall that it was actually announced in the fall of 1997 and then implemented in the 1998 budget. That foundation was part of a larger education package that the government embarked on at that time, and was tied up with an initiative called Creating Opportunities, whereby various changes were made to the Income Tax Act with respect to student interest and loans. New provisions were made for people to be able to save money for their children's education. It was recognized that many of these initiatives would take a long period of time before they were fully in place. People would not build up savings for their children's education in one year; it would happen over time. To fill in the gap in the interim, they created the Canadian Millennium Scholarship Foundation to provide bursaries for students in need and for students of merit. In some ways, the process was viewed as a down payment for things that would come into effect 10 years down the road. The same process applied to other foundations of that nature.

Deuxièmement, quand une fondation a de l'argent qui reste dans les caisses de la fondation, est-ce que le gouvernement peut utiliser cet argent pour financer des programmes différents de l'objectif de la fondation, s'il y a nécessité?

[Traduction]

**M. Devries :** J'ai essayé, dans ma déclaration préliminaire, d'énumérer les principes selon lesquels le gouvernement établit ses fondations. Elles sont constituées dans une large mesure pour fonctionner à l'extérieur du gouvernement à certains égards et pour profiter des compétences du secteur privé.

La Fondation canadienne pour l'innovation est la première fondation que le gouvernement a créée. Il a annoncé qu'elle verserait des fonds complémentaires pour aider à améliorer l'infrastructure de la recherche médicale dans divers centres de recherche, hôpitaux et établissements universitaires. Cette annonce a été faite à l'automne 1996, et le financement nécessaire était prévu dans le budget de 1997. C'est une chose à laquelle le gouvernement songeait depuis un certain temps parce qu'il constatait un besoin dans ce domaine. Après avoir consulté le secteur privé et les groupes d'intérêt au sujet de l'infrastructure des hôpitaux universitaires et des universités, il a déterminé qu'il fallait mettre en place de nouvelles installations et améliorer les installations existantes. Il a décidé que le meilleur moyen d'y arriver serait de créer une entité qui serait capable d'amener des experts à établir ce que le gouvernement devrait dépenser, où cet argent devrait aller et à quoi il devrait servir. En même temps, le gouvernement souhaitait trouver un moyen de s'associer à d'autres partenaires pour compléter sa mise de fonds. Le gouvernement fédéral ne devait pas être le seul à injecter de l'argent dans ce projet; les gouvernements provinciaux, les universités et les hôpitaux devaient y contribuer aussi, quel que soit le mécanisme choisi.

C'est également ce qui s'est produit dans le cas de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Les honorables sénateurs se rappelleront peut-être que sa création a été annoncée à l'automne 1997 et mise en œuvre dans le budget de 1998. Cette fondation faisait partie d'un ensemble plus vaste de mesures lancées par le gouvernement dans le secteur de l'éducation à ce moment-là, et elle était liée à une initiative baptisée « Stratégie canadienne pour l'égalité des chances », dans le cadre de laquelle divers changements ont été apportés à la Loi de l'impôt sur le revenu au sujet des prêts aux étudiants et des intérêts associés à ces prêts. De nouvelles dispositions ont été prises pour permettre aux gens d'économiser en vue des études de leurs enfants. Il était toutefois évident qu'il faudrait beaucoup de temps avant que bon nombre de ces initiatives soient complètement mises en place. Les gens ne pourraient pas économiser suffisamment pour les études de leurs enfants en une année seulement; cela se ferait avec le temps. En attendant, le gouvernement a donc créé la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, chargée d'accorder des bourses à des étudiants qui en avaient besoin et qui le méritaient. À certains égards, le processus était considéré comme un acompte pour des choses qui se réaliseraient dix ans plus tard. C'est le même principe qui s'est appliqué à d'autres fondations de cette nature.

A significant amount of criticism has been levelled at the government because there is a perception — and Senator Murray mentioned it — that much of this money happens at the end of the year. These foundations are sometimes seen as a vehicle to deposit money at the end of the year in order to effect a certain surplus outcome. Given the optics, I understand why people think that way.

**The Chairman:** Perception becomes reality.

**Mr. Devries:** However, as I tried to explain before other committees, and I can say without much success, it is part of the government's overall planning process. The government will not spend money it does not have. Only when the government is certain it has the resources to undertake new initiatives will it undertake those initiatives. Since it first went into surplus, the government has followed a prudent approach to budget planning: Only spend what you know you have for certain, keep reserves aside for unexpected developments, and when you do not need that money, allocate it to new initiatives. In some ways, that is how the year-end spending comes about.

At the beginning of the year, the finance minister makes a projection of what the funds will be, given the economic environment and the fiscal situation. The finance minister then allocates a large portion of those funds to new initiatives that are ongoing, but keeps some aside in the event that things do not turn out the way the minister thought they would turn out.

During the course of the year, as things unfold and the finance minister is more certain of incremental funds, or does not need to hold back some of the prudence that is built into the budget plan, the minister will release those funds to new initiatives. Only when the government knows it has the funds to do things will it then release them.

Because of that approach to budget planning, funding to these foundations occurs largely at year-end because only at that time do you really know you have the funds available to undertake these initiatives. They are one-time initiatives; they are not ongoing. It is not as if it will cause problems down the road by putting \$1 billion into a foundation because you know you have the money at year-end.

**Senator Murray:** I am not offended by that practice at all. I hope I made that clear. To me it is entirely an issue of transparency and accountability and that we, and especially our counterparts in the House of Commons, have an opportunity to pronounce on what is being done. The process has moved so fast that we have not had sufficient opportunity to pronounce on that, nor to do our job of holding government and its agencies accountable for public policy.

**Senator Downe:** On that subject, the witness has done a good job of outlining the Department of Finance position. I am not sure it is a position that would be shared by witnesses from other departments. The view across government tends to be that finance has intentionally underestimated the surplus for years. This has distorted the public policy options. I note that Minister Goodale

Le gouvernement a été vivement critiqué parce que bien des gens ont l'impression — comme l'a souligné le sénateur Murray — qu'une bonne partie de cet argent est versé à la fin de l'année. Ces fondations sont parfois perçues comme des véhicules pour déposer de l'argent à la fin de l'année en vue d'afficher un certain surplus. Compte tenu de leur point de vue, je comprends pourquoi les gens pensent cela.

**Le président :** La perception devient réalité.

**M. Devries :** Cependant, comme j'ai essayé de l'expliquer devant d'autres comités — sans grand succès, je dois dire —, cela fait partie du processus de planification globale du gouvernement. Le gouvernement ne dépense pas d'argent qu'il n'a pas. Il ne lance de nouvelles initiatives que quand il est certain d'avoir les ressources nécessaires. Depuis qu'il a enregistré son premier surplus, il a suivi une approche prudente dans sa planification budgétaire. Il ne dépense que ce qu'il est certain d'avoir, il garde de l'argent en réserve pour les imprévus et, quand il n'a pas besoin de l'argent dont il dispose, il l'emploie à de nouvelles initiatives. En un sens, c'est pour cette raison qu'il verse des fonds à la fin de l'année.

Au début de l'année, le ministre des Finances établit une projection sur les fonds dont il disposera, compte tenu de la conjoncture économique et de la situation financière. Il alloue ensuite une bonne partie de ces fonds aux nouvelles initiatives en cours, mais il en met de côté pour le cas où les choses ne se passeraient comme prévu.

Puis, à mesure que l'année avance et que le ministre des Finances est plus certain des fonds additionnels qu'il pourra allouer, ou qu'il n'a plus besoin de toute la réserve qu'il s'était constituée dans son plan budgétaire, il peut distribuer ces fonds pour de nouvelles initiatives. Mais il ne le fait pas tant qu'il n'est pas sûr d'avoir l'argent voulu.

À cause de cette méthode de planification budgétaire, ces fondations reçoivent leur financement en bonne partie à la fin de l'année parce que c'est seulement à ce moment-là que le gouvernement sait s'il a les fonds nécessaires à ces initiatives. Ce sont des initiatives ponctuelles, pas des initiatives permanentes. Le gouvernement n'aura donc pas de problèmes plus tard s'il verse 1 milliard de dollars à une fondation, parce qu'il sait qu'il a cet argent-là à la fin de l'année.

**Le sénateur Murray :** Je ne trouve pas du tout ce principe choquant. J'espère avoir été clair. Tout ce qui compte, à mes yeux, c'est la transparence et la reddition de comptes, et aussi que nous — et en particulier nos homologues de la Chambre des communes — ayons la possibilité de nous prononcer sur ce qui se fait. Tout s'est déroulé tellement vite que nous n'avons pas vraiment eu l'occasion de nous prononcer là-dessus, ni de faire notre travail en obligeant le gouvernement et ses organismes à rendre des comptes sur l'application de leur politique.

**Le sénateur Downe :** Sur ce point, le témoin nous a bien exposé la politique du ministère des Finances. Je ne suis pas certain que les témoins d'autres ministères partageraient cette position. Un peu partout au gouvernement, on pense que le ministère des Finances a intentionnellement sous-estimé le surplus pendant des années, ce qui a faussé les options en matière de politique

has now retained Dr. Tim O'Neill for an exercise to review how surpluses are projected for the future. It would make the whole public-process policy debate much more interesting and informative if everyone knew exactly what the figure is. Then a debate and discussion could be held around that.

In the recent past, finance has told us at the beginning of the year that there is little or no money. At the end of the year, surpluses are massive compared to the projection, and additional funds must be transferred to these foundations. The Auditor General and others have noted this as well. The sooner this is reformed and the more we know what the actual figures are, the more all of us can have a debate on what options the country wants to pursue; tax reductions, spending and whatever. Under the situation in the last number of years, we have been working in a vacuum.

**The Chairman:** That is an extremely good point. Yesterday, the Minister of Finance answered a question on that very point in Question Period. He said that he is anticipating Dr. O'Neill's report soon, and he undertook to make the report public. If I heard correctly, it might be good to have the report laid before this committee as well. Maybe the steering committee can ask Dr. O'Neill to come before us to help us with our accounting.

**Mr. Devries:** I would attempt to answer the second part of the senator's question with regard to whether the foundations can divert the funds for other purposes. No, the foundations cannot do that. A funding agreement is set up and the funds are to be used with respect to that funding agreement. This is one of the concerns the Auditor General has raised. From a government management oversight point of view, she feels that the government should have the authority to come in and redirect the foundation to use any funds for different purposes. We have indicated that, given the independence of these foundations, the government should not be allowed to do that. Instead, if the government wants the foundation to undertake a different policy track, then that should be done through a new funding arrangement, with new money. If the government could negotiate with the foundation to change its direction, then that is an option. The government cannot direct the foundation to use the monies for purposes that would be contrary to the funding agreement set up with that foundation.

We have tried to set up these foundations and to give them money for a specific purpose and set time in order that it not go on forever and a day. The first time we gave money to the Canada Foundation for Innovation, it was \$600 million. To date, we have given them over \$3 billion.

We have expanded the terms and conditions under which we wanted that foundation to use the money each time. The government has seen different opportunities in which it can use

gouvernementale. Je remarque que le ministre Goodale a chargé récemment M. Tim O'Neill d'examiner la façon de projeter les surplus pour l'avenir. Cela rendra tout le débat sur la politique gouvernementale beaucoup plus intéressant et éclairant si tout le monde sait exactement quels sont les chiffres en jeu. Il sera possible ensuite d'en discuter vraiment.

Depuis quelque temps, les gens des Finances nous disent au début de chaque année que le gouvernement n'a pas ou pas beaucoup d'argent. Mais à la fin de l'année, il a un surplus massif comparativement aux projections, et il faut transférer des fonds supplémentaires dans ces fondations. La vérificatrice générale et d'autres l'ont souligné aussi. Plus tôt cela sera changé, de manière à ce que nous sachions quels sont les vrais chiffres, plus nous pourrons tenir un débat utile sur les voies que le pays souhaite choisir : les baisses d'impôt, les dépenses ou quoi que ce soit d'autre. Depuis quelques années, nous travaillons dans le vide.

**Le président :** Vous avez entièrement raison de le souligner. Le ministre des Finances a répondu hier à une question qui portait exactement sur ce sujet-là au cours de la période des questions. Il a dit qu'il s'attendait à ce que M. O'Neill dépose son rapport bientôt, et il s'est engagé à rendre ce rapport public. Si j'ai bien entendu, il pourrait être bon qu'il soit déposé aussi devant notre comité. Le comité de direction pourrait peut-être demander à M. O'Neill de comparaître devant nous pour nous aider dans nos travaux de comptabilité.

**M. Devries :** Je vais essayer de répondre à la deuxième partie de la question du sénateur, quant à savoir si les fondations peuvent utiliser les fonds à d'autres fins. Non, elles ne peuvent pas. Il y a une entente de financement, et les fonds doivent servir aux fins précisées dans cette entente. C'est une des préoccupations qu'a soulevées la vérificatrice générale. Dans une perspective de supervision gouvernementale, elle jugeait que le gouvernement devrait pouvoir intervenir et demander à la fondation de se servir de son argent à des fins différentes. Mais nous étions plutôt d'avis que le gouvernement ne devrait pas y être autorisé puisqu'il s'agit de fondations indépendantes. S'il souhaite qu'une fondation change d'orientation, il devrait le prévoir dans le cadre d'une nouvelle entente de financement, avec de l'argent nouveau. S'il arrive à négocier un tel changement d'orientation avec la fondation, alors ce serait une option. Mais le gouvernement ne peut pas exiger qu'une fondation se serve de ses fonds pour autre chose que ce que prévoit l'entente de financement en vertu de laquelle la fondation a été constituée.

Quand nous avons constitué ces fondations, nous avons voulu leur donner des fonds pour des buts spécifiques et leur fixer une limite de temps de manière à ce qu'elles ne durent pas indéfiniment. La première fois que nous avons contribué à la Fondation canadienne pour l'innovation, nous lui avons donné 600 millions de dollars. Nous lui en avons versé plus de 3 milliards jusqu'ici.

Nous avons élargi à chaque fois les conditions dans lesquelles nous voulions que cette fondation se serve de cet argent. Le gouvernement a constaté différentes possibilités pour avoir

these foundations and then assign a funding agreement with the foundation in order to move to these other areas.

**Senator Mitchell:** It seems to me the finance department is not too concerned about these foundations being independent. That has been the gist of the discussions here.

Having had experience with the finance department, I am surprised they would not be concerned about the independence of groups such as these. Is there an explanation for why you would resist greater controls of foundations? It seems obvious they should report to Parliament.

**Mr. Devries:** The reason for setting up these foundations was to take advantage of another vehicle by which the government could deliver on its policy objectives. We have departmental spending which is the bulk of government spending. We have Crown corporations, and we give a lot of money to non-profit organizations to advance government objectives. Non-profit organizations are other vehicles the government uses to advance its objectives in a certain policy area. It is an attempt to make use of different mechanisms the government feels are best placed to do the job it wants to do. If you want foundations to be independent, then there are different rules and regulations that follow.

In this case, we want these foundations to be independent yet accountable for what they do. That is why we set out a funding agreement, have provisions for compliance audits, and require them to prepare annual reports. That is why we have expanded the powers of the Auditor General to undertake performance audits in the current budget.

We have evolved from having foundations at arm's length to seeing what we can do to improve parliamentary or ministerial oversight. We view them as a vehicle to deliver on government policy, and we want to ensure they have independence in doing that.

**Senator Mitchell:** I do not see how being required to report to Parliament would limit their independence. It is a question of judgment.

Second, I do not understand how storing surplus funds at the end of the year in these foundations would work because there are funding agreements that the federal government cannot change. For that reason, if they had extra money, it is not as though they can do anything with it other than what the foundation could do. Is that right?

**Mr. Devries:** That is right. We provide money to the foundations at the end of the year in the budget. In the 2005 budget, \$600 million went to foundations. To be able to do that, we have to sign funding agreements with each foundation setting out what the foundation will do with that money, and it must be done before March 31.

recours à des fondations et conclure ensuite avec chacune d'entre elles une entente de financement pour lui permettre de s'engager dans de nouvelles voies.

**Le sénateur Mitchell :** Il me semble que le ministère des Finances ne s'inquiète pas trop du fait que ces fondations sont indépendantes. C'est en gros ce que vous venez de dire.

D'après mon expérience du ministère des Finances, je suis étonné que l'indépendance des groupes comme ceux-là ne vous préoccupe pas. Y a-t-il une raison pour laquelle vous résisteriez à ce que ces fondations soient mieux surveillées? Il me paraît évident qu'elles devraient présenter des rapports au Parlement.

**M. Devries :** Le gouvernement a constitué ces fondations pour tirer profit d'un moyen parmi d'autres d'atteindre ses objectifs stratégiques. Il y a les dépenses des ministères, qui représentent le gros des dépenses gouvernementales. Il y a les sociétés d'État, et nous versons aussi beaucoup d'argent à des organisations sans but lucratif pour promouvoir les objectifs du gouvernement. Ces organisations sans but lucratif sont d'autres véhicules dont le gouvernement se sert pour atteindre ses objectifs dans certains secteurs. Le gouvernement cherche donc à se servir des mécanismes qu'il juge les plus efficaces pour faire ce qu'il a à faire. Si vous voulez que les fondations soient indépendantes, il faut appliquer des règles différentes.

Dans ce cas, nous voulons que ces fondations soient indépendantes, tout en rendant compte de leurs actes. C'est pourquoi nous signons une entente de financement, nous prévoyons des vérifications de conformité et nous exigeons qu'elles préparent des rapports annuels. Et c'est pourquoi nous avons élargi les pouvoirs de la vérificatrice générale dans le dernier budget, pour qu'elle puisse effectuer des vérifications de rendement.

Nous avons au départ des fondations entièrement indépendantes, mais nous essayons maintenant de voir ce que nous pourrions faire pour qu'elles soient mieux surveillées par le Parlement ou par leur ministère. Nous y voyons un outil permettant d'appliquer la politique gouvernementale, et nous voulons nous assurer qu'elles demeurent indépendantes pour le faire.

**Le sénateur Mitchell :** Je ne vois pas comment l'obligation de rendre des comptes au Parlement limiterait leur indépendance. C'est une question de jugement.

Deuxièmement, je ne comprends pas non plus comment il pourrait être utile d'entreposer les surplus dans ces fondations à la fin de l'année puisqu'il y a des ententes de financement que le gouvernement fédéral ne peut pas changer. Donc, s'il avait de l'argent de trop, il ne pourrait pas s'en servir plus que les fondations, n'est-ce pas?

**M. Devries :** En effet. Nous donnons de l'argent aux fondations à la fin de l'exercice budgétaire. Dans le cadre du budget 2005, nous leur avons versé 600 millions de dollars. Pour pouvoir le faire, nous devons signer une entente de financement avec chaque fondation pour préciser ce qu'elle fera de cet argent; cela doit se faire avant le 31 mars.

The budget legislation has not received parliamentary approval yet, but we do have a funding agreement in place with Genome Canada setting out how the foundation will use the incremental and municipal funds we provide to it. Funding agreements have been signed with organizations conditional on Parliament approving and appropriating funds for that purpose.

We have to go through that process to have funding agreements signed, sealed, and delivered before March 31. The foundations follow Treasury Board guidelines to do that.

**Senator Downe:** The Auditor General has stated that the surplus has been underestimated because the government has transferred over \$9 billion to these foundations, but \$7 billion of that money has not been spent. That is the difference. The surplus is much higher than estimated because this money was transferred but will not be spent for many years down the road, in some cases.

**Mr. Devries:** The Auditor General makes a number of points in this area. In her last report, she could not say the government had not been following generally accepted accounting principles in advancing funds to foundations and recording them as a liability in the year that they were granted. She has been clear on that.

A number of studies currently are being done by the Public Sector Accounting Board. One of them relates to what should be in the reporting entity. The government and the Auditor General are looking at these standards to see how they impact on foundations. We will have discussions with the Auditor General to see if the new standards will result in a change of accounting for these foundations. We believe they should not. However, we have not finished our review yet or had discussions with the Auditor General.

There is another study being done on transfer payments and when they should be recognized. That study has been undertaken by the Public Sector Accounting Board. The board has run into problems, and it is taking longer than it thought to release new standards.

It is not being stated at this point that the government is following improper accounting practices. When we get into arrangements with third parties where there is a funding agreement, under current accounting procedures that money should be recognized as a liability in the same year. That is what we have been doing, and the Auditor General has not been able to say it is wrong. What she has objected to is the government giving money to foundations in advance of needing it. We think we are on solid ground from an accounting point of view, but that does not mean we cannot make changes to address the concerns raised in her report.

Les projets de loi d'application du budget n'ont pas encore été approuvés par le Parlement, mais nous avons une entente de financement en vigueur avec Génome Canada; cette entente précise comment la fondation va utiliser les fonds additionnels et les fonds municipaux que nous lui versons. Nous avons signé des ententes de financement avec différentes organisations, sous réserve de l'approbation du Parlement et de l'affectation de crédits à ces fins.

Nous devons suivre ce processus pour avoir des ententes de financement signées, approuvées et envoyées avant le 31 mars. Les fondations appliquent pour ce faire les lignes directrices du Conseil du Trésor.

**Le sénateur Downe :** La vérificatrice générale a indiqué que le surplus avait été sous-estimé parce que le gouvernement avait transféré plus de 9 milliards de dollars à ces fondations, alors que 7 milliards n'ont pas été dépensés. Voilà la différence. Le surplus est beaucoup plus élevé que prévu parce que cet argent a été transféré, mais qu'il ne sera pas dépensé avant des années dans certains cas.

**M. Devries :** La vérificatrice générale a fait un certain nombre d'observations à cet égard. Dans son dernier rapport, elle n'a pas pu dire que le gouvernement n'avait pas respecté les principes comptables généralement reconnus en avançant des fonds aux fondations et en les inscrivant au passif pour l'exercice au cours duquel ils ont été accordés. Elle a été très claire là-dessus.

Le Conseil sur la comptabilité pour le secteur public effectue actuellement diverses études sur la question. Une de ces études vise à déterminer quelle devrait être l'entité comptable. Le gouvernement et la vérificatrice générale examinent les normes à cet égard pour voir quelles sont leurs répercussions sur les fondations. Nous aurons des entretiens avec elle pour voir si les nouvelles normes entraîneront des changements dans la comptabilité de ces fondations. Nous croyons que non. Nous n'avons toutefois pas encore fini notre examen, ni discuté de la question avec la vérificatrice générale.

Il y a aussi une étude en cours sur les transferts de fonds et le moment où ils devraient être comptabilisés. C'est le Conseil sur la comptabilité pour le secteur public qui est chargé de cette étude. Il a eu certains problèmes, et il lui faudra plus de temps que prévu pour publier de nouvelles normes.

Personne ne soutient pour le moment que le gouvernement applique des pratiques comptables inappropriées. Selon les pratiques comptables actuelles, quand nous concluons des ententes avec des tierces parties, lorsqu'il y a une entente de financement, l'argent doit être inscrit au passif la même année. C'est ce que nous avons toujours fait, et la vérificatrice générale n'a pas pu dire que ce n'était pas bien. Ses objections portaient plutôt sur le fait que le gouvernement verse de l'argent aux fondations avant qu'elles n'en aient besoin. Nous pensons que nous n'avons rien à nous reprocher sur le plan comptable, mais cela ne veut pas dire que nous ne pouvons pas faire de changements pour répondre aux préoccupations soulevées dans son rapport.

When Mr. St-Jean was here a few weeks ago, he said the government was looking at the possibility of recording the liability to these foundations in the year it made the commitment but advancing money only when needed.

**The Chairman:** It is not an accounting problem, it is a question of public policy. If there is \$7 billion advanced to foundations that has not been spent, are there not better uses to which \$7 billion could be put?

The Auditor General would argue that it is accounting as well. I do not want to speak for her but, given the conversations we have had until now, she does not agree with the accounting policies the government is using with respect to these foundations. Having said that, she cannot say they are wrong. She has a difference of opinion and is waiting for the evaluation of these new standards to come into effect in the current fiscal year, to assess whether changes will be required to the government's treatment of, or accounting for, these foundations.

With regard to the amount of money that is out there — and the Auditor General used the numbers in the public accounts for last year — the balance of funds is \$7.7 billion. Against that, \$2.1 billion of commitments had already been made as of last year and more commitments have been made against that \$7.7 billion in the current fiscal year. In fact, the Canada Foundation for Innovation, which had an outstanding balance of about \$1.5 billion, has committed virtually all its funding. It had \$3.1 billion at the end of 2004, and commitments against that of \$1.5 billion. It has exhausted its funding over the course of the year.

**Senator Murray:** Did we know that?

**Mr. Devries:** It was listed in the public accounts. There is a table in the Auditor General's observations to the financial statements that gives the balance of the funding as of March 31, 2004 and the commitments against that. At that point in time, you see a snapshot. For more up-to-date information, we have to go back to the individual foundations.

**Senator Murray:** If we wanted more up-to-date information, we should have them here.

**Mr. Devries:** That information is available from the sponsoring departments. Industry Canada should be able to tell you that.

**Senator Murray:** We should have the foundations here to tell us.

**Mr. Devries:** I think the foundations would be more than willing to appear before this committee and give you that information.

**The Chairman:** Some have appeared already. In the public accounts summary of financial information on the foundation it shows: Funds received, \$9.87 billion; and balance on March 31, 2004, \$7.6 billion.

Quand M. St-Jean était ici, il y a quelques semaines, il a dit que le gouvernement examinait la possibilité d'inscrire au passif les montants promis aux fondations pendant l'exercice au cours duquel l'engagement serait pris, mais d'avancer les fonds seulement au besoin.

**Le président :** Ce n'est pas un problème de comptabilité, c'est une question d'intérêt public. Si le gouvernement a avancé 7 milliards de dollars à des fondations et qu'elles ne les ont pas dépensés, est-ce qu'il n'aurait pas pu dépenser cet argent-là plus utilement?

La vérificatrice générale dirait que c'est aussi une question de comptabilité. Je ne peux pas parler pour elle, mais si je me fie aux conversations que nous avons eues jusqu'ici, elle n'approuve pas les pratiques comptables que le gouvernement applique à l'égard de ces fondations. Cela dit, elle ne peut pas dire qu'elles sont répréhensibles. Elle n'est pas du même avis que le gouvernement et elle attend l'évaluation des nouvelles normes qui doivent entrer en vigueur pendant l'exercice en cours pour déterminer s'il faudra modifier la façon dont le gouvernement traite ces fondations et la comptabilité qui s'y rattache.

Pour ce qui est du montant en cause — la vérificatrice générale a pris les chiffres figurant dans les comptes publics pour l'an dernier —, l'écart est de 7,7 milliards de dollars. Sur cette somme, 2,1 milliards étaient déjà engagés l'an dernier, et d'autres engagements ont été pris pendant l'exercice en cours; ces 7,7 milliards sont donc entamés. En fait, la Fondation canadienne pour l'innovation, à laquelle il restait environ 1,5 milliard, a engagé presque tout cet argent. Elle avait 3,1 milliards de dollars à la fin de 2004, et sur ce montant, elle avait engagé 1,5 milliard. Elle a épuisé ses fonds pendant l'année.

**Le sénateur Murray :** Est-ce que nous le savions?

**M. Devries :** C'est inscrit dans les comptes publics. Il y a un tableau, dans la section consacrée aux observations de la vérificatrice générale sur les états financiers, qui indique le solde des fonds au 31 mars 2004 et les engagements pris sur ce solde. C'est un instantané de la situation à ce moment-là. Si vous voulez de l'information plus à jour, il faudrait demander aux différentes fondations.

**Le sénateur Murray :** Pour avoir de l'information plus à jour, nous devrions faire venir leurs représentants.

**M. Devries :** Les ministères parrains pourront vous la fournir. Industrie Canada devrait être en mesure de vous dire tout cela.

**Le sénateur Murray :** Nous devrions demander aux gens des fondations de venir nous le dire.

**M. Devries :** Je pense qu'ils seront tout à fait prêts à comparaître devant le comité et à vous communiquer cette information.

**Le président :** Il y en a qui ont déjà comparu. Dans le sommaire de l'information financière sur les fondations, dans les comptes publics, on peut lire : fonds reçus, 9,87 milliards, et solde au 31 mars 2004, 7,6 milliards.

**Mr. Devries:** That is right. Against that there were commitments of \$2.1 billion, and over the course of 2004-05, more commitments were made against those funds. Some are endowments, which work off interest, so the monies will be there anyway.

As I mentioned before, the Canada Millennium Scholarship Foundation has a ten-year mandate. It was given initial funding of \$2.5 billion. They invented the balance and are using that money to provide scholarships over the 10 years.

**Senator Ringuette:** The schedule I was referring to earlier indicates the amounts that were funded in 2004-05 and the total to date. However, it does not indicate the amount that has been invested in targeted projects. When you redo this schedule, could you add another column indicating how much was spent according to objectives to date?

**Mr. Devries:** I will see what I can do in that regard. I will have to go to the individual departments to get that information.

**Senator Ringuette:** That will be easier for you than for us.

**Senator Harb:** I do not think there is a right or wrong way, although there are advantages and disadvantages. That is why this type of debate is so important for us as policy-makers as well as for you, as someone in charge of the public purse, to an extent.

What leeway do the foundations have in investing the money they have now? What investment vehicles do they use, and do we have a report on that element alone? We would appreciate any information on that. We would like to know whether they have made money, lost money or broken even.

**Mr. Devries:** The investment policies as to what investment instruments the foundations can use is set out in the funding agreement. Given the nature of these foundations, they are to be very safe investments. They do not get into the equity market as such. They are largely into government bonds of a very high value. I can provide you with one of those funding agreements, with the investment policies they are to follow.

Given that type of investment policy, I think it is safe to say, although I cannot guarantee this, that none of them have lost any money. I will go through some of the annual reports where there is a statement as to what they invested the money in and what rates of return they received. As indicated on the sheet that has been referred to, given the balances in some of these accounts, and the amounts they earned through their investment, it seems they have done pretty well for themselves.

**Senator Day:** I have mainly questions of clarification. The first is with respect to Senator Ringuette's last question. How did you interpret what you will research for her? Will you look at how

**M. Devries :** C'est exact. Sur cette somme, 2,1 milliards étaient déjà engagés, et d'autres engagements ont été pris au cours de l'exercice 2004-2005. Dans certains cas, il s'agit de fonds de dotation, dont seuls les intérêts sont utilisés, ce qui fait que l'argent sera là de toute manière.

Comme je l'ai déjà mentionné, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire a un mandat de dix ans. Elle a reçu un financement initial de 2,5 milliards de dollars. Elle a investi ce qui lui restait et se sert de cet argent pour offrir des bourses pendant ces dix ans.

**Le sénateur Ringuette :** Le tableau auquel j'ai fait référence tout à l'heure indique les montants accordés en 2004-2005 et le total jusqu'ici. Il n'indique toutefois pas le montant investi dans des projets ciblés. Quand vous referez ce tableau, pourriez-vous y ajouter une autre colonne pour préciser combien d'argent a été dépensé jusqu'ici en fonction des objectifs?

**M. Devries :** Je vais voir ce que je peux faire. Je vais devoir faire le tour des ministères pour obtenir cette information.

**Le sénateur Ringuette :** Ce sera plus facile pour vous que pour nous.

**Le sénateur Harb :** Je ne pense pas qu'il y ait une bonne et une mauvaise façon de faire, même s'il y a des avantages et des inconvénients. C'est pourquoi ce genre de débat est tellement important, autant pour nous en tant que décideurs que pour vous, qui êtes responsable des deniers publics jusqu'à un certain point.

Quelle latitude les fondations ont-elles pour placer les fonds qu'elles ont déjà? À quels véhicules de placement ont-elles recours, et avons-nous un rapport sur cet élément-là en particulier? Nous aimerions aussi avoir de l'information là-dessus. Nous aimerions savoir si elles ont fait de l'argent, si elles en ont perdu ou si c'est resté stable.

**M. Devries :** La politique relative aux instruments de placement à la disposition des fondations est énoncée dans les ententes de financement. Vu la nature de ces fondations, leurs placements doivent être très sûrs. Elles ne s'intéressent donc pas tellement au marché des actions. Elles achètent surtout des obligations gouvernementales de très grande valeur. Je pourrai vous fournir une des ententes de financement, dans laquelle est indiquée la politique que les fondations doivent appliquer.

Compte tenu de ce genre de politique d'investissement, je pense pouvoir affirmer sans me tromper, même si je ne peux pas le garantir, qu'aucune des fondations n'a perdu de l'argent. Je vais parcourir certains des rapports annuels, dans lesquels on trouve des renseignements sur les placements effectués et les taux de rendement obtenus. Comme l'indique le tableau dont il a déjà été question, si on regarde les soldes de ces comptes et les montants réalisés grâce aux placements, les fondations semblent avoir obtenu de très bons résultats.

**Le sénateur Day :** Je voudrais surtout clarifier quelques points. Ma première question se rattache à la dernière question du sénateur Ringuette. Comment interprétez-vous sa demande

much of the funds of each foundation went to their purpose and how much went to administration, or will you look for something else?

**Mr. Devries:** I planned to take the table in the public accounts on page 2.28, which was prepared by the Auditor General, and merge it with the table that the Office of the Comptroller General left with this committee a couple of weeks ago. As per the request, that would expand the table presented by the OCG so that all 30 foundations or entities are on this table rather than only the larger ones.

Second, in the table that was presented by the Auditor General there are a few other columns. They are headed "Interest earned," "Administration," "Balance" at a certain point in time, and "Funding commitments signed."

I will do my best to get that information and put it on this table as well. I will add a number of columns to this table, which I will present to the committee, to show the current status of monies they have received to date, what those monies were spent on, what balances are outstanding and what commitments are against those balances.

**Senator Day:** That will be very helpful. Thank you.

It is important for us to keep in mind, as you pointed out, that under the global heading of "foundations," some are endowments, where all the money that was transferred from the government was endowed. It was put away in perpetuity, and only the interest is available for public policy issues.

The danger in talking about global figures is that you do not have these various other concepts in mind. Do we know how much presently the endowment will be? Is the most recent one that was announced, the \$50 million for Atlantic salmon, an endowment, or will the principal be disbursed over a period of years?

**Mr. Devries:** The Auditor General listed the endowments in the public accounts last year.

As of March 31, 2004, the total funds given to endowment-type organizations was \$389 million. I will provide updated figures. You will see how much they have spent to date, how much they received through their investments and what kind of commitment they have.

With regard to your last question, in the footnote to this table indicates that the Pacific Salmon Endowment Fund Society, which is where that money is going, is an endowment.

**Senator Day:** I believe a new one will be added to that list, the Atlantic salmon, and I think it will be an endowment as well. Endowments do not include those foundations that have a payout of capital investment over an extended period of time. That is different from an endowment as well.

**Mr. Devries:** That is right.

d'information? Allez-vous examiner quelle proportion des fonds de chaque fondation est allée à ses objectifs essentiels et quelle proportion a été consacrée à l'administration, ou si vous allez chercher autre chose?

**M. Devries :** J'avais l'intention de prendre le tableau qui figure à la page 2.28 des comptes publics, et qui a été préparé par la vérificatrice générale, et de le fusionner à celui que le Bureau du contrôleur général a remis à votre comité il y a quelques semaines. Comme elle me l'a demandé, j'étendrai le tableau que vous a remis le BCG aux 30 fondations ou entités auxquelles vous vous intéressez, plutôt que d'examiner uniquement les plus grosses.

Deuxièmement, il y a quelques autres colonnes dans le tableau que vous a présenté la vérificatrice générale. Elles portent sur les intérêts gagnés, l'administration, le solde à un certain moment et les engagements déjà pris.

Je vais faire de mon mieux pour obtenir ces renseignements et vous les transmettre. Je vais ajouter quelques colonnes au tableau que je vais présenter au comité, pour montrer où en sont rendus les fonds reçus jusqu'ici, à quoi ont été dépensés ces fonds, quels sont les soldes et quelles sont les sommes engagées sur ces soldes.

**Le sénateur Day :** Ce sera très utile. Merci.

Il est important de ne pas oublier, comme vous l'avez souligné, que sous la rubrique générale des « fondations », il y a aussi des fonds de dotation, dans lesquels la totalité de l'argent transféré par le gouvernement est immobilisé. Cet argent est réservé à perpétuité, et seul l'intérêt peut servir à des objectifs de politique gouvernementale.

Le danger, quand on parle de chiffres globaux, c'est qu'on ne tient pas compte de ces divers autres concepts. Savons-nous quelle est la valeur actuelle de ces fonds de dotation? Dans le dernier cas qui a été annoncé, les 50 millions pour le saumon de l'Atlantique, s'agit-il d'un fonds de dotation ou si le capital sera déboursé sur un certain nombre d'années?

**M. Devries :** La vérificatrice générale a énuméré les fonds de dotation dans les comptes publics de l'année dernière.

Au 31 mars 2004, le total des fonds accordés aux organisations de ce genre était de 389 millions de dollars. Je pourrai vous fournir des chiffres à jour. Vous verrez combien elles ont dépensé jusqu'ici, combien leur ont rapporté leurs investissements et quels sont leurs engagements.

Pour ce qui est de votre dernière question, la note en bas de page qui accompagne ce tableau indique que la Société du Fonds de dotation pour le saumon du Pacifique, à qui va cet argent, est un fonds de dotation.

**Le sénateur Day :** Je pense qu'il y a une nouvelle organisation qui va s'ajouter à cette liste, pour le saumon de l'Atlantique, et que ce sera là encore un fonds de dotation. Les fonds de dotation n'incluent pas les fondations dont le capital est versé sur une longue période. Elles sont différentes des fonds de dotation sur ce point.

**M. Devries :** En effet.



**Senator Day:** Not all of these could be paid out over two or three years if they are a ten-year payout program. Is it a straight line payout in most instances, or does it leave some leverage to the boards of directors to determine if they have particular demands in a year, to use more of it?

**Mr. Devries:** It depends on the funding agreements with respect to these foundations. The Canada Millennium Scholarship Fund is required to put out X number of grants or bursaries during the course of each year. That is fixed.

Regarding the others, it depends on the agreements they sign with third parties and their ability to lever funding for those initiatives.

**Senator Day:** In cases where the funding agreement does not require the foundation to file with Parliament, do the sponsoring minister and ministry in those funding agreements receive a report from the foundation?

**Mr. Devries:** There is a requirement to put a report out, which a department can pick up and give to the minister. In many cases, it is not a specific requirement that the foundation give the report directly to the minister, but the foundations are required to table annual reports. The Treasury Board encourages ministers to include those funds given to that foundation as part of that annual report to see how it links in with the rest of their mandate, and to have those annual reports tabled in Parliament.

**Senator Day:** In each of these cases, we are talking about encouraging the foundation to report to Parliament. In any event, we know the minister will have access to a report, and it is easier for the government to encourage a minister to do something with respect to Parliament than to try to encourage the foundation to file directly with Parliament when they already have their funding agreement in place. The time to encourage them to do something different is when you change the funding agreement to give foundations new incremental funding.

**Mr. Devries:** That is true. There is a push by the Treasury Board Secretariat to ensure all the reports are tabled in Parliament. This is one thing that came out of the Auditor General's 2005 report, where it was noted that not all the reports are tabled.

**Senator Day:** I understand. That is the right way to go, but there are other ways to get there in the interim.

With respect to plans, priorities and performance reports, if funding is in the general estimates in a particular year, then we have a mandate to delve into and review that. We also have a mandate on an ongoing basis to bring any minister in and question them on the activities of the ministry.

If a foundation has been given funding in a previous year and is not getting incremental funding, what is our authority to be able to review that foundation directly? Most of them will volunteer to talk to us. If they have not gotten funding in a particular fiscal

**Le sénateur Day :** Ces montants ne peuvent pas être versés au complet sur deux ou trois ans s'il s'agit un programme de dix ans. S'agit-il de versements égaux dans la plupart des cas, ou si le conseil d'administration a une certaine marge de manœuvre pour déterminer s'il a des besoins particuliers pour une année donnée et s'il souhaite utiliser une plus grande part de l'argent prévu?

**M. Devries :** Tout dépend de l'entente de financement de chaque fondation. Le Fonds canadien de bourses d'études du millénaire doit offrir un certain nombre de bourses chaque année. C'est fixe.

Pour les autres, tout dépend des ententes qu'elles ont conclues avec des tierces parties et de leur capacité de recueillir des fonds pour leurs initiatives.

**Le sénateur Day :** Dans les cas où l'entente de financement n'oblige pas la fondation à déposer un rapport au Parlement, le ministre et le ministère parrains visés par cette entente de financement reçoivent-ils un rapport de la fondation?

**M. Devries :** Les fondations doivent produire un rapport, que le ministère peut prendre et remettre au ministre. Dans bien des cas, la fondation n'est pas tenue explicitement de présenter son rapport directement au ministre, mais elle doit déposer un rapport annuel. Le Conseil du Trésor encourage les ministres à inclure les fonds versés aux fondations dans leur rapport annuel, pour montrer comment cela se rattache au reste de leur mandat, et à déposer les rapports annuels devant le Parlement.

**Le sénateur Day :** Vous parlez toujours d'encourager les fondations à présenter des rapports au Parlement. Nous savons que le ministre aura accès à un rapport de toute façon, et il est plus facile pour le gouvernement d'encourager les ministres à faire quelque chose vis-à-vis du Parlement que d'essayer d'inciter les fondations à déposer leur rapport directement au Parlement quand elles ont déjà conclu une entente de financement. Le meilleur moment de les inciter à changer leurs façons de faire, c'est quand vous modifiez les ententes de financement pour accorder aux fondations du financement additionnel.

**M. Devries :** C'est vrai. Le Secrétariat du Conseil du Trésor fait des pressions pour que tous les rapports soient déposés devant le Parlement. C'est un des résultats du rapport 2005 de la vérificatrice générale, dans lequel elle soulignait qu'ils n'étaient pas tous déposés.

**Le sénateur Day :** Je comprends. C'est la chose à faire, mais il y a d'autres moyens d'y arriver en attendant.

En ce qui a trait aux rapports sur les plans et les priorités et aux rapports de rendement, si des fonds sont prévus dans le budget des dépenses pour une année donnée, nous avons le mandat de les examiner. Nous avons aussi le mandat de convoquer les ministres n'importe quand et de leur poser des questions sur les activités de leur ministère.

Si une fondation a déjà reçu des fonds une autre année et qu'elle n'obtient pas de fonds additionnels, comment pouvons-nous examiner directement ce qu'elle fait? Dans la plupart des cas, les responsables de ces fondations seront tout à

year, our only ability is to bring in the minister and, in that indirect way, talk to that foundation. Is that your understanding?

**Mr. Devries:** That is my understanding. When you review the reports and plans, as well as the parliamentary performance report, you have the ability to review everything under the jurisdiction or responsibility of that minister. If that minister is responsible for a particular foundation, that becomes part of that review.

**Senator Day:** I think what Senator Murray is trying to get at is direct accountability for the foundations. When they do not receive new funds in a particular year but are sitting on \$5 billion or \$6 billion, we would like to know what is going on. We would rather not have to do an end run through a ministry to talk with them.

**Mr. Devries:** The experience we have had to date is that the foundations have been more than willing to come before parliamentary committees. I have yet to hear of a case where the foundation said no, and where other tactics had to be used to get the foundation to appear. They realize the role they play and the oversight that Parliament wants to have on them.

At the same time, you still have the minister who is responsible for those foundations, and as such, accountable to Parliament for them.

**Senator Day:** I would like to accept your argument that they are independent, and therefore we would like to deal with them independent of the minister. In the funding agreement amendments that you are trying to encourage, is there any provision at this stage to create a direct relationship between Parliament and these various foundations?

**Mr. Devries:** There is no agreement at this time. It is an issue we could discuss with the Office of the Comptroller General and Treasury Board, because it would come under their policies and guidelines.

Of course, we are trying to keep these organizations at arm's length to be independent of Parliament, as you noted, and of course, that has certain implications.

**Senator Day:** The oversight that might satisfy this requirement for accountability is in Bill C-43, budget implementation 2005, soon to come before us, where the Auditor General will be given an expanded responsibility with respect to performance audits. Is that correct?

**Mr. Devries:** It includes both performance and compliance. All the funding agreements have a condition whereby if the minister responsible feels that the foundation is not living up to the terms and conditions of the agreement then that minister can ask the Auditor General to perform an independent compliance audit. However, that was at the discretion of the

fait prêts à venir nous parler. Mais s'ils n'ont pas obtenu de fonds au cours d'une année financière donnée, notre seule option est de convoquer le ministre et de lui parler de la fondation de façon indirecte. C'est bien ce que vous dites?

**M. Devries :** En effet. Quand vous vous penchez sur le rapport sur les plans, ainsi que sur le rapport de rendement au Parlement, vous pouvez examiner tout ce qui relève du ministre. Si le ministre est responsable d'une fondation, vous pouvez l'examiner aussi.

**Le sénateur Day :** Je pense que le sénateur Murray veut parler d'une reddition de comptes directe par les fondations. Quand elles ne reçoivent pas de fonds une année donnée, mais qu'elles sont assises sur 5 ou 6 milliards de dollars, nous aimerions bien savoir ce qui se passe. Nous aimerions mieux ne pas devoir passer par le ministère pour pouvoir parler aux gens de ces fondations.

**M. Devries :** D'après ce que nous avons vu jusqu'ici, ces gens-là sont tout à fait prêts à témoigner devant les comités parlementaires. Je n'ai jamais entendu dire qu'ils aient refusé et qu'il ait fallu trouver d'autres tactiques pour les obliger à comparaître. Ils comprennent bien le rôle que jouent leurs fondations et la surveillance que le Parlement souhaite exercer sur elles.

En même temps, il y a quand même un ministre qui est responsable de ces fondations et qui doit, à ce titre, rendre des comptes au Parlement en leur nom.

**Le sénateur Day :** J'aimerais bien accepter votre argument selon lequel elles sont indépendantes, et nous aimerions par conséquent traiter avec elles indépendamment du ministre. Dans les modifications que vous cherchez à faire adopter pour les ententes de financement, y a-t-il actuellement des dispositions visant à créer un lien direct entre le Parlement et les différentes fondations?

**M. Devries :** Il n'y a pas d'entente pour le moment. C'est une question dont nous pourrions discuter avec le Bureau du contrôleur général et le Conseil du Trésor parce que cela se rattache à leurs politiques et à leurs lignes directrices.

Évidemment, nous essayons de garder ces organisations indépendantes du Parlement, comme vous l'avez constaté, ce qui implique naturellement certaines choses.

**Le sénateur Day :** La surveillance qui permettrait de répondre à cette nécessité de reddition de comptes est prévue dans le projet de loi C-43, qui vise à appliquer le budget de 2005 et dont nous allons être saisis bientôt; ce projet de loi confie à la vérificatrice générale une responsabilité accrue au sujet des vérifications de rendement, n'est-ce pas?

**M. Devries :** Il s'agit à la fois des vérifications de rendement et des vérifications de conformité. Toutes les ententes de financement contiennent une disposition selon laquelle le ministre responsable peut demander à la vérificatrice générale d'effectuer une vérification de conformité indépendante s'il juge que la fondation ne respecte pas les conditions de l'entente.

minister. Bill C-43 gives the Auditor General the authority to perform a compliance audit on her own. No longer does she have to wait for a minister to ask her to do that.

**Senator Day:** Presumably the Auditor General has the authority as an officer of Parliament in providing general oversight and reporting back to us in the Senate and the House of Commons committee.

**Mr. Devries:** That is right. In that regard, Bill C-43 gives her the authority to do a performance audit and a compliance audit. If, during the course of those audits, she comes up with something else, she can also bring that to the attention of Parliament. She is not restricted to compliance and performance audits. If she feels something else deserves parliamentary attention, then she has the authority to do that.

**Senator Day:** It is interesting that the Auditor General wanted at one time to do the internal financial audit. I think 90 per cent of the public thinks of the Auditor General as a financial auditor, but we have learned that financial auditing is a very small part of her role now. She is much more into, I would say, getting close to policy review issues and performance, how well they are functioning. Now you are talking about compliance. Some day we will have to look into that whole concept of whether it is correct and proper for us to combine financial audit oversight with this other type of oversight. Are we doing the right thing in relying on a group of people who have had extensive training with respect to financial and fiscal matters to do public policy and public administration types of reviews? I ask you to think about that, but not to comment on it now. It is clearly an evolving role that we are giving to a department that was set up initially to do fiscal audits. They are now doing a whole lot of other types of functions for us.

You indicated the Auditor General is not really interested in endowments, and I did not understand that point. Can you explain that to me?

**Mr. Devries:** Maybe I was a bit strong in the characterization of that, but given the amounts of money involved, endowments have not been a major concern of hers. She is more concerned, and I do not want to speak for her, on where the majority of the funds have gone. It is largely an issue of cut-off. She was quite happy when the government proposed that she be given the authority to go into these foundations that have received at least \$100 million over five consecutive years. These endowments have not met that criterion. I think it is a matter of workload. If, however, she became aware of irregularities in endowments, I am sure she would ask the government if she could look at it.

**Senator Day:** The final area that I would like to clarify is the comment in your initial remarks that one of the requirements of the foundations and one of the objectives is that they should have the opportunity, and hence the ability, to lever additional funds

Jusqu'ici, c'était laissé à la discrétion du ministre, mais le projet de loi C-43 autorise la vérificatrice générale à effectuer d'elle-même des vérifications de conformité. Elle n'a plus à attendre qu'un ministre le lui demande.

**Le sénateur Day :** On peut supposer que la vérificatrice générale a le pouvoir, à titre de haut fonctionnaire du Parlement, d'assurer une surveillance générale et de présenter ses rapports aux comités du Sénat et de la Chambre des communes.

**M. Devries :** C'est exact. À cet égard, le projet de loi C-43 l'autorise à effectuer une vérification de rendement et une vérification de conformité. Si elle découvre autre chose dans le cours de ces vérifications, elle peut également le signaler au Parlement. Elle n'est pas limitée aux vérifications de conformité et de rendement. Si elle juge qu'un autre élément mérite d'être porté à l'attention du Parlement, elle peut le faire.

**Le sénateur Day :** Il est intéressant que la vérificatrice générale ait voulu à un certain moment s'occuper des vérifications financières internes. J'ai l'impression que 90 p. 100 des gens pensent que la vérificatrice générale fait de la vérification financière, mais nous avons appris que c'était maintenant un aspect très limité de son rôle. Elle s'occupe beaucoup plus de l'examen des politiques et du rendement, pour savoir si les organisations fonctionnent bien. Vous avez parlé de conformité. Un de ces jours, nous devons nous demander, de façon plus générale, s'il est approprié de combiner la vérification financière avec cet autre genre de surveillance. Avons-nous raison de nous fier à un groupe de gens qui ont une formation approfondie dans le domaine fiscal et financier pour procéder à des examens qui portent plutôt sur la politique gouvernementale et l'administration publique? Je vous demande d'y réfléchir, pas de nous faire vos commentaires maintenant. Il est clair que le rôle que nous confions à un ministère créé au départ pour effectuer des vérifications financières est en pleine évolution. Ce ministère assume aujourd'hui une foule d'autres fonctions pour nous.

Vous avez indiqué que la vérificatrice générale ne s'intéressait pas vraiment aux fonds de dotation. Je n'ai pas compris ce que vous vouliez dire par là. Pourriez-vous me l'expliquer?

**M. Devries :** J'ai peut-être été un peu trop catégorique, mais compte tenu des montants en cause, les fonds de dotation ne sont pas vraiment préoccupants à ses yeux. Ce qui l'intéresse surtout — même si je ne peux pas parler en son nom —, c'est de savoir où sont allés la majeure partie des fonds. Il s'agit de décider où tracer la ligne. Elle était tout à fait satisfaite quand le gouvernement a proposé qu'elle soit autorisée à enquêter sur les fondations qui ont reçu au moins 100 millions de dollars sur cinq années consécutives. Les fonds de dotation ne répondent pas à ce critère. Je pense que c'est une question de charge de travail. Mais si elle constatait des irrégularités dans certains de ces fonds de dotation, je suis sûr qu'elle demanderait au gouvernement l'autorisation d'aller y voir de plus près.

**Le sénateur Day :** Il y a un dernier point que j'aimerais éclaircir. Vous avez dit dans votre déclaration préliminaire qu'une des exigences relatives aux fondations, et un de leurs objectifs, c'est qu'elles devraient avoir la possibilité, et donc la capacité, de

from other levels of government and the private sector. You talked about the Canada Foundation for Innovation, and you gave a good example of that. The federal government money from that foundation could also lever funds from the province, and then from the hospital or the university. You were referring to the private-sector type of funding, and the other level of government. You were not implying that the foundation would, in fact, bring that money in, but rather it would say, “We will put money on the table if you, university, can get money from other sources?”

**Mr. Devries:** That is correct. In the funding agreement with respect to the Canada Foundation for Innovation, the government contribution to that project, if you want to look at it that way, can be only 40 per cent, so 60 per cent of the funds have to come from another source. Given that the 40 per cent is guaranteed from the perspective that the government gave the funds upfront and has signed an agreement with the foundation that they could use it for the purposes specified in the agreement, then given that the foundation has this piece of paper, it can say, “I have 40 per cent of the funds you need for that; if you can come up with the 60 per cent, we have a deal.” That is how it has been able to leverage incremental funds to expand the \$9.1 billion or \$10 billion that we have given to these foundations to an amount well in excess of that.

Of course, for some, it does not work. For the Canada Millennium Scholarship Foundation, that principle does not apply. They have received funds through donations to add to the overall pool, but there is no requirement that X per cent of the funding come from some other source. The majority of the funding comes from the amounts of money that the government puts in. For others — Genome Canada, CFI, and the Canada Health Infoway — there are criteria in those funding agreements that other partners have to come to the table with their monies as well.

**Senator Day:** In the funding agreement, a particular foundation cannot go into a project with contribution greater than a certain percentage of the overall project?

**Mr. Devries:** That would be in the agreement, yes.

**Senator Day:** Are any of the foundations we have been talking about here today, which were initially set up with government funds, not raising funds and giving tax receipts as charitable foundations or charitable organizations?

**Mr. Devries:** No, they are not.

**Senator Harb:** Senator Day may have inadvertently stated that the Auditor General is involved in what amounts to policy matters. In fact, the Auditor General really is not involved in those types of things. Her mandate specifically deals with value for money. I do not want the public or even the record to have the impression that she has responsibility for policy matters. On a number of occasions, she has restated the fact that she does not get involved in policy. She looks at what the program is set out to

recueillir des fonds supplémentaires auprès des autres niveaux de gouvernement et du secteur privé. Vous avez parlé de la Fondation canadienne pour l'innovation et vous avez donné un bon exemple à cet égard. L'argent que le gouvernement fédéral accorde à cette fondation peut servir de levier pour aider à recueillir des fonds des provinces, et aussi des hôpitaux et des universités. Vous avez parlé de financement du secteur privé et de l'autre palier de gouvernement. Vous ne vouliez pas laisser entendre que la fondation allait recueillir cet argent elle-même, mais plutôt qu'elle s'engagerait à verser des fonds si l'université, par exemple, pouvait trouver de l'argent d'autres sources, n'est-ce pas?

**M. Devries :** C'est exact. L'entente de financement relative à la Fondation canadienne pour l'innovation prévoit que la contribution du gouvernement à ce projet, si on peut dire, ne peut représenter que 40 p. 100 du total, ce qui fait que 60 p. 100 des fonds doivent provenir d'une autre source. Puisque ces 40 p. 100 sont garantis, en ce sens que le gouvernement a versé les fonds dès le départ et conclu avec la fondation une entente selon laquelle elle pouvait s'en servir aux fins prévues dans ladite entente, puisque la fondation a ce bout de papier, donc, elle peut dire : « Nous avons 40 p. 100 des fonds dont vous avez besoin; si vous pouvez trouver les 60 p. 100 qui manquent, nous sommes prêts à vous aider. » C'est ainsi qu'elle a pu aider à recueillir des fonds supplémentaires pour compléter largement les 9,1 ou 10 milliards qui lui ont été remis au départ.

Bien sûr, dans certains cas, cela ne fonctionne pas de cette façon-là. Ce principe ne s'applique pas à la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Elle a reçu des dons à ajouter à sa cagnotte, mais il n'y a rien qui prévoit qu'un certain pourcentage du financement doit provenir d'autres sources. La majeure partie du financement provient du gouvernement. Dans d'autres cas, par exemple Génome Canada, la FCI et Inforoute Santé du Canada, les ententes de financement contiennent des critères selon lesquels d'autres partenaires doivent aussi apporter leur contribution financière.

**Le sénateur Day :** En vertu de son entente de financement, une fondation ne pourrait donc pas se lancer dans un projet avec une contribution supérieure à un certain pourcentage du total?

**M. Devries :** Ce serait précisé dans l'entente, en effet.

**Le sénateur Day :** Parmi les fondations dont il est question aujourd'hui, et qui ont été constituées avec des fonds gouvernementaux, est-ce qu'il y en a qui ne recueillent pas de fonds et qui n'accordent pas de reçus aux fins de l'impôt à titre de fondations ou d'organisations de bienfaisance?

**M. Devries :** Non, il n'y en a pas.

**Le sénateur Harb :** Le sénateur Day s'est peut-être un peu avancé en disant que la vérificatrice générale s'occupait de questions de politique. En fait, elle ne s'occupe absolument pas de ce genre de choses. Son mandat consiste expressément à déterminer si le gouvernement en a pour son argent. Je ne voudrais surtout pas que le grand public croie — ou même que le compte rendu mentionne — que la vérificatrice générale est responsable des questions de politique. Elle a répété à maintes

do, determines the expenditures, and looks at whether the money spent reflects what the program intended and whether there was value for money.

**Senator Ringuette:** My point is not a question so much as an observation. Perhaps you have heard it before, and perhaps not, but I want to ensure that you hear it today. The requirement for funding from the private sector, provincial governments or other sources as a prerequisite to access funds from these foundations is a well-thought design. However, in areas where the private sector has some difficulties and provincial governments have some difficulties in the financial sector, as in Atlantic Canada or Northern Canada, it is creating inequities. The inequities are in regards to possible access and to opportunities for those regions to have access to that 40 per cent investment from those foundations. I am not sure how we can address that, but certainly we need to look into ways of ensuring that there is equity and opportunities for these funds for all regions of the country. That is a comment, not a question, but if you want to offer an answer, I would certainly welcome it.

**Mr. Devries:** It is a comment that we have heard before. There are other vehicles that are available as well. As I mentioned earlier, foundations are one vehicle the government uses to advance its policy objectives. Other vehicles are also used. In some cases, one of the regional agencies may be able to help out in that area.

**Senator Ringuette:** I want to stop you there, because in the last 10 years I have heard too much dumping of responsibilities on these regional economic agencies in regards to responsibilities.

**Mr. Devries:** I meant that, as another vehicle, they are there. Departmental spending and other initiatives are also there. However, that is a comment that we have heard, yes.

**Senator Day:** Are you aware of any foundations that have incorporated special provisions for certain regional areas of the country to try to meet some of these additional challenges, or are they all national programs?

**Mr. Devries:** I have not done so, but it is a matter of returning to the individual funding agreements to see if there are certain provisions in that area. In regard to the scholarship fund, there were provisions for a regional distribution of those bursaries. Whether provisions such as that are found in funding agreements, I am not sure. There could be provisions that state, in those cases where a province or a university may have difficulty in raising its share of the funds, the board of directors has the authority to go above the 40 per cent limit. Again, we would have to check the individual funding agreements.

**Senator Day:** If you become aware of any, could you let us know? I think Senator Ringuette raises an important point that we should think about, whether there should be regional provisions in these general funding agreements. In effect, we are learning to live with these funding agreements for these

reprises qu'elle ne s'occupait pas de cela. Elle regarde les raisons pour lesquelles un programme a été lancé, elle examine les dépenses, et elle cherche à déterminer si l'argent dépensé reflète les objectifs du programme et si le gouvernement en a pour son argent.

**Le sénateur Ringuette :** Je n'ai pas vraiment une question à poser; c'est plutôt un commentaire. Vous l'avez peut-être déjà entendu, mais peut-être pas, et je veux être certaine que vous l'entendrez aujourd'hui. C'est une bonne idée d'exiger que les fondations recueillent des fonds auprès du secteur privé, des gouvernements provinciaux ou d'autres sources avant de pouvoir avoir accès aux fonds fédéraux. Mais dans les domaines où le secteur privé éprouve certaines difficultés et où les gouvernements provinciaux connaissent certains problèmes sur le plan financier, par exemple dans les provinces de l'Atlantique ou dans le Nord, cela crée des inégalités. Il est difficile, pour ces régions, d'avoir accès aux 40 p. 100 qui proviennent des fondations. Je ne sais pas exactement comment nous pourrions corriger ce problème, mais nous devons certainement chercher des moyens de veiller à ce qu'il y ait une certaine équité et à ce que toutes les régions du pays puissent profiter de ces fonds. C'est un commentaire, et non une question, mais si vous voulez y répondre, vous êtes le bienvenu.

**M. Devries :** C'est un commentaire que nous avons déjà entendu. Il y a d'autres moyens possibles aussi. Comme je l'ai déjà mentionné, les fondations sont un des moyens dont se sert le gouvernement pour promouvoir ses objectifs stratégiques. Il y en a d'autres. Dans certains cas, une des agences régionales peut offrir son aide à cet égard.

**Le sénateur Ringuette :** Je vous arrête tout de suite parce que, depuis dix ans, j'entends trop souvent des gens refiler des responsabilités à ces agences économiques régionales.

**M. Devries :** Je voulais dire qu'elles sont là, et qu'elles offrent une autre avenue. Il y a aussi les dépenses des ministères et d'autres initiatives. Mais c'est un commentaire que nous avons déjà entendu, en effet.

**Le sénateur Day :** Savez-vous s'il y a des fondations qui ont pris des dispositions spéciales pour certaines régions du pays, afin d'essayer de répondre à leurs besoins particuliers, ou si elles ont toutes des programmes nationaux?

**M. Devries :** Je ne sais pas, mais il suffirait de consulter les ententes de financement des différentes fondations pour voir si elles contiennent des dispositions de ce genre. Dans le cas du fonds de bourses d'études, ces bourses devaient être réparties entre les régions. Quant à savoir s'il y a des dispositions de ce genre dans les autres ententes de financement, je n'en suis pas sûr. Il pourrait y avoir des cas où, lorsqu'une province ou une université aurait de la difficulté à fournir sa part des fonds, le conseil d'administration serait autorisé à excéder la limite de 40 p. 100. Encore là, il faudrait vérifier dans les ententes de financement.

**Le sénateur Day :** Si vous trouvez quelque chose dans ce sens-là, pourriez-vous nous en informer? Je pense que le sénateur Ringuette a soulevé là une question importante à laquelle nous devrions réfléchir, quant à savoir s'il devrait y avoir des dispositions sur les régions dans les ententes de financement

foundations. These foundations have been in existence for only eight years. They are being amended as we go along. If there are other policy points that we should try to encourage in future funding agreements, that is what we will try to develop here.

**The Chairman:** Mr. Devries, I think you can tell by the variety and number of questions that have been thrown your way that this is a subject the committee is very interested in, and is anxious to learn more about. We thank you for being here today to share your views and comments. Your presentation has been very useful.

Honourable senators, that brings this meeting to an end. Before closing, I would like to remind you that our research staff has been working on a number of draft reports to follow up on our work on the foundations issue and on our meetings with the officers of Parliament. We will consider the draft report on the officers of Parliament at our next meeting, Wednesday, May 11, at 6 p.m. The draft was circulated to members' offices last Friday afternoon, May 6. We will meet next Tuesday, May 17, to review the draft report on foundations. This draft will be circulated later this week.

On May 18, we will follow up on our promise to hear from the Public Service Human Resources Management Agency of Canada.

The committee adjourned.

générales. En fait, nous sommes encore en train d'apprendre à vivre avec ces ententes de financement. Ces fondations n'existent que depuis huit ans. Et les ententes sont modifiées constamment. S'il y a d'autres éléments que nous devrions essayer de faire inclure dans les futures ententes de financement, c'est ce que nous allons essayer de déterminer.

**Le président :** Monsieur Devries, vous aurez sûrement pu constater, d'après la diversité et le nombre des questions qui vous ont été posées, que c'est un sujet qui intéresse beaucoup le comité et sur lequel nous sommes impatients d'en apprendre davantage. Nous vous remercions d'être venu nous présenter vos opinions et vos commentaires. Votre présentation a été très utile.

Voilà qui met fin à notre séance, honorables sénateurs. Avant de terminer, cependant, je vous rappelle que notre personnel de recherche a préparé différents projets de rapports pour donner suite à nos travaux sur les fondations et à nos rencontres avec les hauts fonctionnaires du Parlement. Nous allons examiner le projet de rapport sur les hauts fonctionnaires du Parlement lors de notre prochaine séance, le mercredi 11 mai à 18 heures. Le texte a été envoyé à vos bureaux vendredi dernier, le 6 mai. Nous nous réunirons ensuite le mardi 17 mai pour examiner le projet de rapport sur les fondations. Il sera distribué d'ici la fin de la semaine.

Le 18 mai, nous entendrons tel que promis des représentants de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

La séance est levée.

---

## Appendix A / Annexe A

**Privacy Commissioner  
of Canada**

112 Kent Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 1H3  
Tel.: (613) 995-8210  
Fax: (613) 947-6850  
1-800-282-1376  
www.privcom.gc.ca

**Commissaire à la protection  
de la vie privée du Canada**

112, rue Kent  
Ottawa (Ontario)  
K1A 1H3  
Tél.: (613) 995-8210  
Télec.: (613) 947-6850  
1-800-282-1376  
www.privcom.gc.ca



The Honourable Donald H. Oliver  
Senator  
The Senate of Canada  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A1

MAR  
ARS - 2 2005

Dear Senator Oliver,

This letter is further to my appearance on February 16, 2005, before the Senate Standing Committee on National Finance to discuss the budget and operations of my Office. First, I want to thank you once again, as well as the other members of the Committee, for inviting me to appear before you as a witness. I very much appreciated the opportunity given to me to provide the Committee with information on the workings of my Office, and on the policy, audit and investigative issues that are keeping us busy. Also, I would like to clarify a matter which was raised during the meeting, and provide you with material that may be of interest to the Committee.

First, in response to a question by Senator Marisa Ferretti Barth, I indicated that the members of the Office of the Privacy Commissioner's External Advisory Committee were not paid an honorarium for the work they did as members of the Committee. In fact, the members of the External Advisory Committee are paid an honorarium of \$500.00 per meeting. Please accept my apologies for initially providing you with inaccurate information on this matter.

The External Advisory Committee meets about twice a year. It is comprised of seasoned privacy experts, as well as public sector scholars and practitioners, and provides expert advice on strategic directions for my Office. The Committee's distinguished members include: David Flaherty, a prominent authority on data protection and former Information and Privacy Commissioner of British Columbia; the Honourable Claire L'Heureux-Dubé, former Justice of the Supreme Court of Canada with a particular interest in human rights; Stefan Brands, an adjunct professor at McGill University, and a leading expert in electronic authentication and privacy technologies; Paul Thomas, a political scientist, professor at the University of Manitoba and commentator on the role of Parliamentary officers; and Mary Anne Griffith, former Deputy Clerk of the House of Commons, and advisor in the areas of Parliamentary procedure and administration.

.../2

-2-



Also, I have attached for your information as well as for other Committee members, three documents dealing with issues that were raised during the meeting. The first is a position paper on the merits of creating a national ID card in Canada, submitted in late 2003 by my Office to the Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration, which at the time was examining this issue. The position paper, which was developed under the direction of my predecessor, Interim Privacy Commissioner Robert Marleau, argues that the challenges of putting in place a national identification system that is effective, affordable, and respectful of privacy are enormous. The paper also argues that a strong case for the benefits of a national identification system has not been made; to the extent that benefits would exist, they would be marginal at best.

The second document relates to an issue raised by Senator Ferretti Barth during the meeting. Specifically, the Senator asked that I knew about an incident where three individuals who wished to employ live-in caregivers from the Philippines alleged that the Canadian Embassy in Manila was asking them to provide sensitive income tax information before it would issue visas to their prospective caregivers. My Office did indeed receive a complaint from the three individuals in question on this matter, and we proceeded to conduct an investigation. Attached you will find a summary of my Office's findings regarding this complaint.

The third document I wish to provide to you is further to a question asked to me by Senator Percy Downe on concerns I may have with respect to the appropriate use of the Social Insurance Number in Canada. Attached you will find a fact sheet published by my Office dealing with the issue of best practices for the use of the S.I.N. in the private sector.

I trust you find all of this information useful. Please do not hesitate to contact me, or François Cadieux, Parliamentary Affairs Officer, at 947-3090, should you require further assistance.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink that reads "Jennifer Stoddart".

Jennifer Stoddart  
Privacy Commissioner of Canada

Encl.

c.c. : Senator Marisa Ferretti Barth  
Senator Percy Downe  
Cathy Piccinin, Committee Clerk



**Privacy Commissioner  
of Canada**

112 Kent Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 1H3  
Tel.: (613) 995-8210  
Fax: (613) 947-6850  
1-800-282-1376  
www.privcom.gc.ca

**Commissaire à la protection  
de la vie privée du Canada**

112, rue Kent  
Ottawa (Ontario)  
K1A 1H3  
Tél.: (613) 995-8210  
Télec.: (613) 947-6850  
1-800-282-1376  
www.privcom.gc.ca



L'honorable Donald H. Oliver  
Sénateur  
Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A1

14 MARS 2005

Monsieur le Sénateur,

La présente donne suite à ma comparution qui a eu lieu le 16 février 2005 devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales afin de discuter du budget et des opérations du Commissariat. J'aimerais d'abord vous remercier de nouveau, vous de même que les autres membres du Comité, de m'avoir invitée à témoigner devant vous. J'ai grandement apprécié que vous m'ayez donné l'occasion de renseigner le Comité sur le fonctionnement du Commissariat ainsi que sur les questions liées à la politique, à la vérification et à l'évaluation qui occupent notre attention. Permettez-moi par ailleurs d'apporter des précisions sur un élément qui a été soulevé lors de la réunion et de vous remettre des documents qui pourraient intéresser le Comité.

D'abord, à la question posée par la sénatrice Marisa Ferretti Barth, j'ai répondu que les membres du Comité consultatif externe du Commissariat à la protection de la vie privée n'étaient pas rémunérés. De fait, ils reçoivent des honoraires de 500 \$ par réunion. Je regrette de vous avoir fourni des renseignements erronés sur le sujet.

Le Comité consultatif externe se réunit environ deux fois l'an. Il est composé d'experts chevronnés en matière de protection des renseignements personnels ainsi que d'universitaires et de praticiens du secteur public, et il fournit des conseils d'experts sur les orientations stratégiques du Commissariat. Les membres éminents du Comité sont David Flaherty, spécialiste reconnu de la protection des données et ancien commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique, l'honorable Claire L'Heureux-Dubé, ancienne juge de la Cour suprême du Canada qui s'intéresse particulièrement aux droits de la personne, Stefan Brands, professeur associé à l'Université de McGill et éminent spécialiste de l'authentification électronique et des technologies permettant d'accroître la protection des renseignements personnels, Paul Thomas, politologue, professeur à l'Université du Manitoba et commentateur du rôle des agents du Parlement, et Mary Anne Griffith, ancienne greffière adjointe de la Chambre des communes et conseillère dans les domaines de la procédure et de l'administration parlementaires.

J'ai également joint à titre d'information trois documents portant sur des points soulevés lors de la réunion. Le premier est un exposé de principe sur les mérites de l'instauration d'une carte nationale d'identité au Canada que le Commissariat a soumis au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration à la fin de 2003 alors qu'il se

-2-



penchait sur le dossier. Rédigé sous la gouverne du commissaire intérimaire à la protection de la vie privée, Robert Marleau, que j'ai remplacé, l'exposé fait valoir que les défis que pose la mise en œuvre d'un système national d'identification pratique, abordable et respectueux du droit à la vie privée des Canadiennes et des Canadiens sont colossaux. On n'a pas avancé d'arguments irréfutables en faveur d'un tel système; s'il y en avait, ceux-ci seraient, au mieux, marginaux.

Le deuxième document porte sur un point soulevé par la sénatrice Ferretti Barth pendant la réunion. Elle voulait plus particulièrement savoir ce que je connaissais du dossier des trois personnes qui souhaitaient employer des aides familiaux résidants des Philippines et qui se sont plaintes au Commissariat du fait que l'ambassade canadienne à Manille leur a demandé de fournir des renseignements sensibles relatifs à l'impôt sur le revenu comme condition préalable à la délivrance de visas à leurs aides familiaux éventuels. De fait, ces trois personnes ont déposé une plainte à ce sujet auprès du Commissariat, plainte qui a fait l'objet d'une enquête. Vous trouverez ci-joint un résumé des conclusions de cette investigation du Commissariat dans cette affaire.

Le troisième document répond à une question que m'a posée le sénateur Percy Downe sur mes préoccupations quant à l'utilisation à bon escient du numéro d'assurance sociale au Canada. J'ai joint aux présentes une fiche d'information que le Commissariat a publiée sur les pratiques exemplaires entourant l'utilisation du NAS dans le secteur privé.

J'espère que vous jugerez ces précisions utiles. N'hésitez pas à communiquer avec moi, ou avec François Cadieux, agent aux affaires parlementaires, au numéro 947-3090, si vous avez besoin de renseignements supplémentaires.

Je vous prie, Monsieur le Sénateur, d'agréer l'assurance de ma considération distinguée.

La commissaire à la protection de la  
vie privée du Canada

A handwritten signature in cursive script that reads 'Jennifer Stoddart'.

Jennifer Stoddart

p.j.

c.c. : Sénatrice Marisa Ferretti Barth  
Sénateur Percy Downe  
Cathy Piccinin, greffière du Comité





*If undelivered, return COVER ONLY to:*

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

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

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

---

WITNESS

*Department of Finance Canada:*

Peter Devries, General Director, Deputy Minister's Office.

TÉMOIN

*Ministère des Finances Canada :*

Peter Devries, directeur général, cabinet du sous-ministre.