



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chair:
The Honourable JOSEPH A. DAY

Tuesday, January 30, 2007
Tuesday, February 6, 2007

Issue No. 9

First and second meetings on:

Bill S-217, An Act to amend the Financial Act
and the Bank of Canada Act
(quarterly financial reports)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président :
L'honorable JOSEPH A. DAY

Le mardi 30 janvier 2007
Le mardi 6 février 2007

Fascicule n° 9

Première et deuxième réunions concernant :

Le projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion
des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada
(rapports financiers trimestriels)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Joseph A. Day, *Chair*

The Honourable Nancy Ruth, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Biron	* LeBreton, P.C.
Cowan	(or Comeau)
Di Nino	Mitchell
Eggleton, P.C.	Murray, P.C.
Fox, P.C.	Ringuette
* Hervieux-Payette, P.C.	Rompkey, P.C.
(or Tardif)	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 Eyton substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*January 29, 2007*).

The name of the Honourable Senator Peterson substituted for that of the Honourable Senator Rompkey, P.C. (*January 29, 2007*).

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Eyton (*January 30, 2007*).

The name of the Honourable Senator Rompkey, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Peterson (*January 31, 2007*).

The name of the Honourable Senator Segal substituted for that of the Honourable Senator Nancy Ruth (*February 5, 2007*).

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Di Nino (*February 5, 2007*).

The name of the Honourable Senator Di Nino substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*February 6, 2007*).

The name of the Honourable Senator Nancy Ruth substituted for that of the Honourable Senator Segal (*February 6, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président : L'honorable Joseph A. Day

Vice-présidente : L'honorable Nancy Ruth

et

Les honorables sénateurs :

Biron	* LeBreton, C.P.
Cowan	(ou Comeau)
Di Nino	Mitchell
Eggleton, C.P.	Murray, C.P.
Fox, C.P.	Ringuette
* Hervieux-Payette, C.P.	Rompkey, C.P.
(ou Tardif)	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 Eyton est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 29 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Peterson est substitué à celui de l'honorable sénateur Rompkey, C.P. (*le 29 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino est substitué à celui de l'honorable sénateur Eyton (*le 30 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Rompkey, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Peterson (*le 31 janvier 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Segal est substitué à celui de l'honorable sénateur Nancy Ruth (*le 5 février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Oliver est substitué à celui de l'honorable sénateur Di Nino (*le 5 février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Di Nino est substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*le 6 février 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Nancy Ruth est substitué à celui de l'honorable sénateur Segal (*le 6 février 2007*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, October 18, 2006.

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Segal, seconded by the Honourable Senator Meighen, for the second reading of Bill S-217, An Act to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports).

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Tkachuk, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

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

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 18 octobre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Segal, appuyée par l'honorable sénateur Meighen, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels).

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Tkachuk, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, January 30, 2007
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:32 a.m. in room 9, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Nancy Ruth, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Eyton, Fox, P.C., Mitchell, Murray, P.C., Nancy Ruth, Peterson, Ringuette and Stratton (9).

In attendance: Jean Dupuis and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 18, 2006, the committee began its study of Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports).

WITNESS:

The Honourable Senator Hugh Segal, sponsor of the bill.
Senator Segal made a statement and answered questions.

At 10:53 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, February 6, 2007
(26)

[English]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable Joseph A. Day, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Biron, Day, Murray, P.C., Oliver, Ringuette, Rompkey, P.C., Segal, and Stratton (8).

In attendance: Tara Gray and Lydia Scratch, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 18, 2006, the committee continued its study of Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 30 janvier 2007
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Nancy Ruth (*vice-présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Eyton, Fox, C.P., Mitchell, Murray, C.P., Nancy Ruth, Peterson, Ringuette et Stratton (9).

Également présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Jean Dupuis et Lydia Scratch, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 18 octobre 2006, le comité entreprend l'étude du projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels).

TÉMOIN :

L'honorable sénateur Hugh Segal, parrain du projet de loi.

Le sénateur Segal fait une déclaration puis répond aux questions.

À 10 h 53, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 6 février 2007
(26)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 35, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joseph A. Day (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Biron, Day, Murray, C.P., Oliver, Ringuette, Rompkey, C.P., Segal et Stratton (8).

Également présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Tara Gray et Lydia Scratch, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 18 octobre 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi S-217, loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels).

*WITNESSES:**Treasury Board of Canada Secretariat:*

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada;
David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure
Management Sector.

The Chair made a statement.

Mr. St-Jean made a statement and, together with
Mr. Moloney, answered questions.

At 10:39 a.m., the committee suspended.

At 10:41 a.m., the committee resumed.

It was agreed that additional witnesses be invited to appear
before the committee on Bill S-217.

At 10:45 a.m., the committee proceeded in camera, pursuant to
rule 92(2)(e), to consider its agenda.

It was agreed that senators' staff be authorized to remain
during this in camera session.

At 10:52 a.m., the committee adjourned to the call of
the Chair.

ATTEST:

*TÉMOINS :**Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :*

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada;
David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la
gestion des dépenses.

Le président fait une déclaration.

M. St-Jean fait une déclaration puis, aidé de M. Moloney,
répond aux questions.

À 10 h 39, la séance est interrompue.

À 10 h 41, la séance reprend.

Il est convenu d'inviter d'autres témoins à comparaître devant
le comité concernant le projet de loi S-217.

À 10 h 45, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le
comité poursuit à huis clos pour examiner son programme.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à
rester pendant cette séance à huis clos.

À 10 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle
convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, January 30, 2007

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports), met this day at 9:32 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Nancy Ruth (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: I call the meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to order and wish you all a Happy New Year. I welcome honourable senators and members of the public who may be here today or watching the broadcast across the country.

We will begin our study of Bill S-217, which proposes amendments to the Financial Administration Act to require that those portions of the federal public administration named in it be required to submit quarterly financial reports to Parliament. This requirement would also be extended to Crown corporations.

Today, we will hear from the sponsor of the bill, Senator Hugh Segal, from Kingston, Ontario. In a future meeting, we will hear from Treasury Board Secretariat officials. When we have finished hearing from witnesses, and we will go through the bill clause by clause to determine whether we wish to propose amendments to the Senate chamber.

Senator Segal, thank you for being here. We look forward to your explanation of the bill and I am sure senators will have questions to ask you about it.

Hon. Hugh Segal, sponsor of the bill: I thank the committee for scheduling the consideration of Bill S-217, given its other demanding requirements. My purpose in putting forward this bill is to correct a wrong that I believe has been perpetrated on Canadian taxpayers when Parliament, the representatives of Canadian taxpayers, has been unable to have accurate accounting in real time with respect to how taxpayers' money is being spent. The current practice of deemed estimates reporting, whereby we have only a system of retroactive reporting that looks back on the accounting of government departments and Crown corporations, means that parliamentary governance no longer takes place in real time. Quarterly government-wide financial reporting occurs only on a government-wide basis and departmental reporting is done annually only and is always retroactive. This serves to highlight departmental inadequacies long after remedial action is possible.

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs spent hundreds of hours on its consideration of Bill C-2, the proposed accountability act, to the credit of its members committee. However, its provisions are mainly retroactive and

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 30 janvier 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, pour examiner le projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels), qui lui a été renvoyé.

Le sénateur Nancy Ruth (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La vice-présidente : Je déclare ouverte la séance du Comité sénatorial permanent des finances nationales et je profite de l'occasion pour souhaiter à tous une bonne et heureuse année. Bienvenue aux sénateurs et aux membres du public qui sont ici aujourd'hui ou qui nous regardent ailleurs au pays par le truchement de la télévision.

Nous allons commencer notre étude du projet de loi S-217, qui propose de modifier la Loi sur la gestion des finances publiques afin d'exiger que les éléments de l'administration publique fédérale qui y sont cités présentent un rapport financier trimestriel au Parlement. Cette mesure s'appliquerait également aux sociétés d'État.

Aujourd'hui, nous allons entendre le parrain du projet de loi, le sénateur Hugh Segal, de Kingston en Ontario. Des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor viendront témoigner à une prochaine séance. Une fois les témoins entendus, nous examinerons le projet de loi article par article pour déterminer si nous souhaitons proposer des amendements au Sénat.

Sénateur Segal, merci de votre présence. Nous sommes heureux que vous soyez venu nous expliquer le projet de loi, et je suis certaine que les sénateurs auront des questions à vous poser à son sujet.

L'honorable Hugh Segal, parrain du projet de loi : Je remercie le comité de prendre le temps, malgré toutes ses obligations, d'examiner le projet de loi S-217. Je présente ce projet de loi pour corriger une erreur commise, selon moi, à l'endroit des contribuables canadiens parce que leur représentant, le Parlement, est incapable d'avoir des documents comptables précis en temps réel sur la façon dont leur argent est dépensé. Selon la méthode comptable actuelle de production réputée de rapports sur le budget, qui permet d'examiner les documents comptables des ministères et sociétés d'État seulement rétroactivement, la gestion des affaires publiques par le Parlement ne se fait plus en temps réel. Seuls les rapports financiers pour l'ensemble du gouvernement sont trimestriels; les rapports des ministères, qui sont annuels et toujours rétroactifs, font ressortir les lacunes des ministères longtemps après qu'il soit possible d'y apporter des mesures correctives.

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a consacré des centaines d'heures à l'étude du projet de loi C-2 sur la responsabilité, ce qui est tout à son honneur. Cependant, les dispositions de ce projet de loi

much about blame and punishment. Solid management of taxpayers' money should be about something more constructive.

More than 30 years ago, Parliament surrendered its prior control of government expenditures when the deemed-to-be-reported rule was brought in relative to committee consideration of the estimates. If the estimates were not approved by the specific committee mandated to consider them before November 30, they were deemed to be reported back to the House where the government had either a real or operational majority.

Ironically, just when the parliamentary process gave up its prior control, the Auditor General's mandate and the mandates of provincial auditors across Canada were extended to incorporate the term "value for money." Within the same 12-month period, Parliament gave up its prior control of the Crown's expenditures and auditors general across Canada were asked to take a look at previous expenditures, not based only on probity or on whether the expenditures conformed to the parliamentary vote, which they had done in the past, but also on the challenging issue of value for money.

This retroactive reporting and assessing operates solely in a judgmental framework. It works well if the only goal is to finger point and lay blame, but it does nothing for actual corrective parliamentary action in real time. While the Auditor General consistently and ably makes long-term recommendations for improving management procedures going forward, there is no real-time capacity for Parliament to address emerging problems.

Bill S-217 is about real-time, regular departmental disclosure to Parliament. The Magna Carta rights provided Parliament with control over Crown expenditures and taxation. I suggest that these rights need to be recaptured. Quarterly reporting would enhance trust in the management of public money and the challenge of spending taxpayers' money carefully and effectively. This bill would mean progress on many fronts. Above all, it would give Parliament real-time financial information with which to discharge its Magna Carta duties: to control the expenditures of the Crown before they transpire.

The current system of retroactive accounting does not allow the Parliamentary Budget Office to question expenditures before the money is gone. Quarterly in-year reporting, now required of all publicly-owned companies in Canada, allows for the supervision of shareholder spending and problematic revenue trends before the coffers are empty or otherwise unbalanced.

Imagine for a moment that during the Adscam period quarterly expenditures had ballooned and were visible to Parliament; or that major government expenditures, such as

s'appliquent surtout de façon rétroactive et servent beaucoup à dénoncer et à punir les coupables. Une solide gestion de l'argent des contribuables devrait être plus constructive.

Il y a plus de 30 ans, le Parlement a renoncé à ses contrôles préalables des dépenses gouvernementales quand on a commencé à considérer les rapports comme ayant été présentés d'office lors de l'étude du budget par le comité. Si le budget des dépenses n'était pas approuvé avant le 30 novembre par le comité chargé précisément de l'examiner, il était réputé avoir été présenté à la Chambre quand la majorité du gouvernement était réelle ou fonctionnelle.

Paradoxalement, quand le Parlement a renoncé à ses contrôles préalables, le vérificateur général et ses homologues des provinces ont eu pour mandat de vérifier l'optimisation des ressources. Au cours de la même année, le Parlement a cessé de contrôler au préalable les dépenses de l'État et les vérificateurs généraux du Canada ont été chargés d'examiner les dépenses antérieures, non seulement pour vérifier si les dépenses étaient conformes aux crédits parlementaires et donc aux règles d'intégrité, ce qu'ils faisaient avant, mais aussi pour vérifier, ce qui est plus difficile, l'optimisation des ressources.

Le dépôt et l'évaluation de rapports de manière rétroactive ne peuvent se faire que dans un cadre subjectif. Cette méthode fonctionne bien si le seul objectif est de chercher les erreurs et de jeter le blâme sur les responsables, mais cela ne permet absolument pas au Parlement d'apporter des mesures correctives au moment où se font les choses. Le vérificateur général formule systématiquement et avec compétence des recommandations à long terme pour améliorer les méthodes de gestion futures, mais le Parlement n'est pas capable de s'attaquer aux problèmes qui s'annoncent en temps réel.

Le projet de loi S-217 propose que les ministères présentent en temps réel des rapports périodiques au Parlement. La Magna Carta confère au Parlement le droit de contrôler les dépenses et les impôts de l'État. Je pense que ce droit doit être recouvré. Des rapports trimestriels feraient augmenter le niveau de confiance dans la gestion des deniers publics et inciteraient à dépenser l'argent des contribuables plus sagement et plus efficacement. Le projet de loi se traduirait par des progrès sur bien des fronts. Par-dessus tout, cette mesure fournirait au Parlement des informations financières en temps réel qui lui permettraient de s'acquitter de la fonction conférée par la Magna Carta, à savoir contrôler les dépenses de la Couronne avant qu'elles ne soient engagées.

La formule actuelle des rapports rétroactifs ne permet pas au Bureau parlementaire du budget de remettre en question les dépenses avant qu'elles ne soient engagées. Au Canada, les sociétés cotées en bourse sont tenues de fournir des rapports trimestriels, ce qui permet aux actionnaires de surveiller les dépenses et les problèmes de recettes qui s'annoncent avant que les coffres ne soient vides ou que les comptes ne soient plus en équilibre.

Imaginez un instant si le Parlement avait pu savoir que les dépenses trimestrielles avaient gonflé durant le scandale des commandites ou que d'importantes dépenses publiques, comme

those of the Canadian navy, were available fiscally at the end of the second quarter of 2006-07; or that the size of a departmental deficit or surplus, when added to others, told Parliament how the trend would produce options at year's end, before we woke up to read that billions had been dispatched to debt retirement without any prior reference to Parliament.

While I agree with the government's prudent pay down of national debt, I am a firm believer that Parliament should have the opportunity to look at all the options and to have the final say on whether to lower taxes or increase employment insurance or daycare payments or allot more money to the navy. My bias is real. The money does not belong to the navy or to the Deputy Minister of Finance or to the government or to the Clerk of the Privy Council. Rather, the money belongs to the taxpayers, with Parliament as the between-election protector of taxpayers' rights. Should Parliament not be paramount in the final decision making or at least be given the option to express an opinion?

Runnymede was not about the right of Parliament to say "tut-tut" after others decide on the expenditure of public funds. With regular quarterly reports on a realistic accrual accounting basis, Canada and Canadians would regain the right for their Parliament to express its views on spending priorities. Furthermore, civil servants would gain the freedom to tell the whole truth and to not be forced to massage the numbers, as might have been the case with the gun registry, simply because their political master-du-jour would prefer a less frank discussion. With quarterly reporting mandated by law, civil servants would be afforded a protection from Parliament very much in the national interest.

I am not under the illusion that Bill S-217 will solve all the problems caused by the deemed rule that sends estimates back to the House if not approved by committee, but it is a start. Bill S-217 would send an historic message and opportunity to the other place. Retroactive accountability in Bill C-2 is one thing that is probably helpful overall. However, quarterly accountability — face up for all to see — would create a window of light that would be timely and empowering for all who care how taxpayers' dollars are spent. Bill S-217 would be a reassertion by Parliament that it chooses not to be sidelined on any aspect of Magna Carta rights. I firmly contend that if we accept being set aside on tax, expenditure and approval rights, the contagion will spread to other Magna Carta liberties. We saw some of those sidelined when the anti-terrorism laws passed years ago. Every parliamentary right we defend and invigorate strengthens others; every one we let dissipate weakens others.

Honourable senators, I commend this legislation to your favourable consideration. I am appreciative of the opportunity to appear before you and express my hopes and aspirations for your review.

celles de la Marine canadienne, étaient vérifiables à la fin du deuxième trimestre de 2006-2007. Imaginez si les déficits ou les excédents des ministères pouvaient l'orienter sur les choix à faire à la fin de l'année avant qu'il apprenne, comme nous, sans avertissement, que des milliards de dollars ont été utilisés pour le remboursement de la dette.

J'approuve l'attitude prudente du gouvernement qui veut réduire la dette nationale, mais je crois fermement que le Parlement devrait pouvoir examiner toutes les possibilités et être celui qui, en fin de compte, décide de réduire les impôts, d'augmenter l'assurance-emploi ou l'aide pour les frais de garde d'enfants ou encore d'accroître le budget de la Marine. Mon point de vue est clair. L'argent n'appartient pas à la Marine ni au sous-ministre des Finances, au gouvernement ou au greffier du Conseil privé. L'argent appartient plutôt aux contribuables et le Parlement doit protéger les droits des contribuables entre deux élections. Le Parlement ne devrait-il pas avoir la priorité dans le processus de décision ou, à tout le moins, ne devrait-il pas avoir la possibilité d'exprimer son opinion?

Le document fondamental signé à Runnymede ne donnait pas au Parlement seulement le droit de dire « un instant » après que d'autres eurent décidé de la façon dont les fonds publics allaient être dépensés. Des rapports trimestriels établis selon la méthode de la comptabilité d'exercice permettraient au Canada et aux Canadiens de redonner à leur Parlement le droit d'exprimer son point de vue sur les priorités en matière de dépenses. De plus, les fonctionnaires seraient libres de dire toute la vérité et ne seraient pas forcés de tripoter les chiffres, comme ils l'ont probablement fait dans le cas du registre des armes à feu simplement parce que leurs maîtres politiques du moment préféreraient ne pas discuter franchement. Les fonctionnaires seraient protégés dans l'intérêt national par des rapports trimestriels exigés par la loi.

Je ne m'imagine pas que le projet de loi S-217 va régler tous les problèmes liés au fait qu'on considère que les budgets des dépenses ont été présentés d'office à la Chambre s'ils ne sont pas approuvés par le comité, mais c'est un début. Le projet de loi S-217 présenterait un message et une occasion historiques à l'autre endroit. Les rapports financiers rétroactifs du projet de loi C-2 sont probablement utiles dans l'ensemble. Cependant, les rapports trimestriels — accessibles à tous — offriraient un éclairage en temps opportun qui accorderait un pouvoir à tous ceux qui se préoccupent de la façon dont l'argent des contribuables est dépensé. Le projet de loi S-217 permettrait au Parlement de réaffirmer qu'il ne veut renoncer à aucun des droits conférés par la Magna Carta. Je suis convaincu que nous perdrons d'autres droits de cette nature si nous cédonc ceux sur la fiscalité, les dépenses et les approbations. Nous en avons déjà perdu quand les lois de lutte contre le terrorisme ont été adoptées il y a quelques années. Tous les droits parlementaires que nous défendons et renouvelons en confirment d'autres; tous ceux que nous abandonnons en affaiblissent d'autres.

Sénateurs, je vous demande de considérer favorablement ce projet de loi. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant votre comité et je fonde beaucoup d'espoir sur votre examen.

Senator Stratton: I would like to talk about the reality of this proposal by looking back in time because I think we can get a better understanding of what we are dealing with here.

With respect to the gun control bill, as an example, a senior official from the Treasury Board appeared before this committee annually to report on spending. It was discovered later that the real costs were not reported. In other words, there was movement hither and thither as to what transpired with respect to those dollars. It was frustrating. Year after year this committee would raise concerns of the escalating expenditures and year after year nothing would be done about it. If we want to prevent that from occurring in the future, how does this bill help?

Senator Segal: The bill can help in two ways. First, as I always assume good faith on the part of public servants who appear before these committees, my assumption with respect to what transpired is that the legislation was initially introduced with the aspiration and expectation that the provinces would be responsible for the administration of the law, as has often been the case in the past with respect to certain areas of statutory obligation under the Constitution. All provinces, except for Quebec, took the position that they would not administer the law, forcing the government of the day to quickly put together a massive registration, a computer-related system, with which the government does not have great experience. Under our Constitution, the provinces do the mass registrations that matter in our society. The cost overruns became huge. I expect the political pressure was intense, not just from the government of the day but from those people who truly believed in the value of the new registry.

Assuming that the public servants appeared in good faith, which I believe is the indication, my suspicion is that they were encouraged not to overstate the costs and not to cause any undue controversy while trying to put the system in place. They would have looked for any reasonable and honest way not to overstate the costs.

However, if they had had a statutory mandate with respect to accrual accounting, they would have said to their ministers or deputy ministers that they could not move numbers from quarter to quarter. They could not take the costs of a computer system and amortize them over 25 years because under accrual accounting rules there are certain obligations to state actual values and costs as they find them at the end of the quarter. Parliamentarians have the right to know what the costs are, and officials would have been forced to declare them on a quarterly basis.

This committee and others would see the mounting difficulty not after a year, not after two years, but after the first one or two quarters, which would have allowed tough questioning and might have allowed an understanding as to why the costs had gone up, not through the fault of the government of the day but because of the province's decision not to implement. That would have provided for a more informed discussion as opposed to a "good guy, bad guy" discussion, which is usually unrelated to the numbers at hand. In that context, it would have produced greater

Le sénateur Stratton : Pour avoir une idée concrète des enjeux du projet de loi, je vais remonter un peu dans le temps.

Pour ce qui est du contrôle des armes à feu, par exemple, un haut fonctionnaire du Conseil du Trésor s'est présenté devant notre comité tous les ans pour faire rapport des dépenses. C'est plus tard qu'on a découvert que les coûts réels n'avaient pas été communiqués, autrement dit, que les montants divulgués avaient été modifiés ici et là. Cela a été décevant pour nous. Chaque année, notre comité exprime ses inquiétudes sur la hausse des dépenses et jamais rien n'est fait. En quoi le projet de loi peut-il être utile pour éviter que des situations de ce genre ne se reproduisent?

Le sénateur Segal : Il peut être utile de deux façons. D'abord, comme je présume toujours de la bonne foi des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités, je pense qu'on s'attendait à ce que les provinces soient responsables de l'application de cette loi, comme c'est souvent arrivé dans le cas de certaines obligations constitutionnelles. Toutes les provinces, sauf le Québec, ont décidé de ne pas s'occuper de son application, ce qui a forcé le gouvernement du moment à établir un imposant système informatique d'enregistrement, malgré son peu d'expérience dans ce domaine. Les inscriptions massives de cette nature sont du ressort des provinces selon notre Constitution. Les dépassements de coûts ont été énormes. Je pense que la pression politique a été vive, de la part non seulement du gouvernement au pouvoir mais aussi de ceux qui croyaient vraiment en l'utilité d'un nouveau registre.

En présumant que les fonctionnaires ont comparu de bonne foi, ce qui est le cas je crois, je crains qu'ils aient été encouragés à ne pas gonfler les coûts et à ne pas provoquer inutilement la controverse pendant la mise en place du système. Ils auraient cherché tous les moyens honnêtes et raisonnables de ne pas surévaluer les coûts.

Cependant, s'ils avaient dû suivre la comptabilité d'exercice, ils auraient signalé aux ministres ou aux sous-ministres qu'ils ne pouvaient pas reporter les chiffres d'un trimestre à l'autre. Ils ne pouvaient pas prévoir l'amortissement des coûts sur 25 ans parce que les règles de la comptabilité d'exercice les obligent à déclarer les données et les coûts tels qu'ils existent à la fin du trimestre. Les parlementaires ont le droit de savoir quels sont les coûts, et les fonctionnaires auraient été forcés de les déclarer tous les trimestres.

Le comité et d'autres auraient vu l'ampleur des difficultés non pas après un an ni deux ans, mais après le premier ou les deux premiers trimestres; on aurait ainsi pu remettre sérieusement en question la situation et chercher à comprendre pourquoi les coûts avaient augmenté, pas à cause du gouvernement au pouvoir mais parce que les provinces avaient décidé de ne pas appliquer la loi. On aurait pu discuter de façon mieux informée au lieu de s'accuser les uns les autres sans tenir compte des chiffres réels. Dans ce contexte, le comité aurait eu une meilleure idée du

clarity for this committee earlier on, allowing it the option of making whatever recommendations in policy terms it deemed appropriate when it was still relevant before the money was all spent, which the existing system, in my judgment, does not generate.

Senator Stratton: I am curious. Using the gun control issue as an example again, we would have quarterly reporting on expenditures before this committee.

Senator Segal: Dealing with our present cycle, audit committees, which have been established in many of our departments, would now be meeting to look at the real costs to the end of December 31 and would be sorting out how to report those effectively in the next few weeks, probably to all parliamentarians and to the Parliamentary Budget Office anticipated in Bill C-2. Ideally, that would allow the analysis of what is going on not to be based on the large Auditor General's report or the huge Blue Books but on specific areas of government activity. It would give this committee, in determining its own agenda, the option of looking at those issues the committee thought appropriate. In some cases, quarterly numbers might suggest there is no reason to have a discussion. Other quarterly numbers might draw someone's attention. However, with a proper discussion, the public service might say, "This quarter's numbers are much higher than we thought based on the parliamentary vote because there has been an oversubscription," or "The numbers are much lower because not as many people are applying for the funded program as we thought might be the case." Either way, this committee and other senators of this house would have the ability to assess, to question and to perhaps make constructive suggestions relative to what is left of the in-year spending.

Senator Stratton: If you are going through a process and implementing something, such as the gun control program, and costs are continually rising, you now know quarterly what is taking place; the process is there. It is taking place. You become aware of it, but then what? How does this committee flag it so that the minister and the department can ask what this committee or Parliament can do other than wave a red flag again to say that there is no control here?

Senator Segal: The difference is as follows: The options for senators or members of Parliament to ask the minister responsible about a spending trend does not just exist 18 to 20 months after the money was spent. You can ask questions this spring about the trend as of the end of December.

Many quarterly reports of publicly traded companies in Canada experience surges during a particular quarter, either in revenues or by way of a loss factor. When asked about that, the companies will say it is a timing issue because they booked the sales over the course of a month and they show up in the next quarter. Everybody gets used to that. We will get used to that as well, as we look at government spending patterns, but we now do not have the option of even asking those questions because we do not get the information, neither does the taxpayer or the media, except many months after the money has been spent. Whether senators, in their wisdom, and members of other place choose to

problème et aurait pu formuler les recommandations de principe jugées nécessaires à un moment encore opportun avant que tout l'argent soit dépensé, ce que le système actuellement en vigueur, d'après moi, ne permet pas.

Le sénateur Stratton : Je suis curieux. Pour reprendre l'exemple du registre des armes à feu, notre comité recevrait des rapports trimestriels sur les dépenses.

Le sénateur Segal : Pour le présent exercice, les comités de vérification, établis dans beaucoup de ministères, se réuniraient maintenant pour examiner les coûts réels à la fin du 31 décembre et détermineraient comment en faire rapport efficacement dans les prochaines semaines, probablement à tous les parlementaires et au Bureau parlementaire du budget prévu dans le projet de loi C-2. Idéalement, on pourrait ainsi faire une analyse de ce qui se passe, qui ne serait pas fondée sur le gros rapport du vérificateur général ou les livres bleus, mais sur les secteurs d'activité précis de l'administration publique. Le comité pourrait décider d'examiner les questions qu'il juge appropriées. Il y a certains rapports qu'il n'y aurait pas lieu de discuter, tandis que d'autres pourraient susciter de l'intérêt. Cependant, les fonctionnaires pourraient indiquer que certains chiffres sont plus élevés que les crédits parlementaires affectés parce qu'il y a eu trop d'inscriptions, ou encore qu'ils sont inférieurs à ce qui était prévu parce qu'un programme a été moins populaire qu'on l'aurait pensé. Dans un sens ou dans l'autre, votre comité et d'autres sénateurs pourraient évaluer, poser des questions et peut-être formuler des suggestions constructives pour le reste des dépenses de l'année.

Le sénateur Stratton : Si on met en place un programme comme celui sur le contrôle des armes à feu et que les coûts ne cessent d'augmenter, disons qu'on sait maintenant ce qui se passe tous les trimestres. Le système existe, prend forme. Vous êtes au courant de la situation, mais après? Comment le comité procède-t-il pour que le ministre et le ministère lui demandent, à lui ou au Parlement, ce qu'il peut faire d'autre que de sonner l'alarme pour signaler que la situation est hors de contrôle?

Le sénateur Segal : La différence, c'est que les sénateurs ou les parlementaires peuvent interroger le ministre responsable sur les dépenses à venir pas seulement 18 à 20 mois après que l'argent a été dépensé. Vous pouvez poser des questions ce printemps sur ce qui s'est passé à la fin de décembre.

Beaucoup de rapports trimestriels de sociétés canadiennes cotées en bourse font état d'augmentations ou de pertes de revenus. Les entreprises vont expliquer que c'est une question de temps parce que les ventes inscrites au cours d'un mois apparaissent le trimestre suivant. Tout le monde s'habitue à ce genre de situation. Nous nous y habituerons nous aussi pour ce qui est des dépenses gouvernementales, mais nous n'avons même pas, pour l'instant, la possibilité de poser ces questions parce que ces renseignements ne nous sont pas fournis, pas plus qu'ils ne le sont aux contribuables ou aux médias, sauf beaucoup plus tard, une fois que l'argent est dépensé. C'est alors qu'il appartiendra

use the quarterly information to ask questions, or whether ministers choose to reflect on quarterly information from other governments that may be available to them for the first time outside the frame of reference of the Treasury Board is up to them. The proposition implicit in this legislation is that they should have the option of deciding whether they wish to do so or not.

Senator Stratton: In the private sector, if reporting is a fairly constant — quarterly, semi-annually or annually — the CEO is punished or rewarded according to the stock market. Bad reporting, bad year or bad quarter, the market goes down and the CEO could pay the price with his job.

What is the price to be paid by the minister or the bureaucracy for failing to deliver? That is what we must be about here. With your proposed system, which I think is an excellent one, there should be some method, other than making us aware, of being able to state to the public that this is taking place. What is the penalty?

Senator Segal: This proposal will allow the Senate and others to look at what actually happened in quarterly expenditures versus what was planned for in the estimates.

For example, none of us would be surprised if the Department of Foreign Affairs and International Trade had a huge bulge in expenditures for the quarter in which Canadians were brought home from Lebanon on an emergency basis. That would have been seen as an unexpected expenditure which provided marginal cost pressures.

In the management discussion, assessment and analysis provided for by the legislation, the deputy minister or chief accounting officer of the department would indicate why there has been a surge in expenditure. They would explain if it was structural, if it was expected to go on for the rest of the year or if it was just a one-quarter event, as well as how we would accommodate it. That description would allow us to look at how effective the estimates process was at the outset.

When there are massive distinctions between what was planned and what actually occurred, the judgement will rely on why that difference transpired. If it transpired by virtue of an unexpected public event to which the government had to respond, that is one thing. If it transpired because of bad management and there is some consistency to that view, my understanding is that it is within the purview of Parliament to suggest to Treasury Board and others that the matter be dealt with in terms of how management is rewarded or otherwise.

Senator Mitchell: I think we would all agree with the maxim that if you cannot measure it, you cannot manage it. Closer and timelier reporting will focus management.

One of my concerns is that there is a danger of paralysis in the public service now with so much auditing of auditors by auditors. In the Federal Accountability Act, we saw the creation of seven more commissions or committees or positions that would contribute to this accountability process. Have you given some

aux sénateurs, dans leur sagesse, et aux députés de décider s'ils veulent poser des questions sur les rapports trimestriels, tout comme il appartiendra aux ministres de décider s'ils veulent tenir compte des rapports trimestriels d'autres administrations publiques auxquels ils ont accès à l'extérieur du cadre de référence du Conseil du Trésor. Ce projet de loi leur permettrait implicitement de décider ce qu'ils veulent faire.

Le sénateur Stratton : Dans le secteur privé, si les rapports paraissent assez régulièrement, quatre fois, deux fois ou une fois par année, le PDG est sanctionné ou récompensé en fonction du marché. Il s'agit que le rapport, l'année ou le trimestre soit décevant, que le marché baisse pour que le PDG en paie le prix et perde son poste.

Quel est le prix à payer pour le ministre ou les fonctionnaires qui ne donnent pas de bons résultats? C'est ce qu'il faut déterminer ici. Le système que vous proposez, qui est excellent, à mon avis, doit faire autre chose que simplement nous sensibiliser au problème ou nous permettre d'indiquer à la population ce qui se passe. Quelle est la pénalité?

Le sénateur Segal : Le projet de loi va permettre au Sénat et à d'autres de comparer les dépenses effectuées au cours d'un trimestre à ce qui a été prévu dans le Budget des dépenses.

Par exemple, personne d'entre nous ne serait surpris si le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international avait enregistré une augmentation importante de ses dépenses au cours du trimestre pendant lequel des Canadiens ont été rapatriés d'urgence du Liban. Il s'agirait de dépenses imprévues exerçant peu de pression sur les coûts.

Dans les discussions, évaluations et analyses de gestion qui sont proposées dans le projet de loi, le sous-ministre ou le chef des services comptables du ministère indiquerait pourquoi il y a eu une augmentation des dépenses. Il expliquerait si elle est structurelle et si elle devrait se poursuivre ou non jusqu'à la fin de l'année, et comment il en serait tenu compte. Ces explications nous permettraient de vérifier l'utilité des prévisions budgétaires.

Quand il y a de grandes différences entre ce qui a été prévu et ce qui s'est effectivement passé, les décisions seront prises en fonction des raisons qui justifient ces différences. Si elles sont attribuables à une situation imprévue à laquelle le gouvernement a dû répondre, c'est une chose. Si elles sont attribuables à une mauvaise gestion systématique, je pense qu'il est du ressort du Parlement de proposer au Conseil du Trésor et à d'autres d'envisager de récompenser les gestionnaires ou autre chose.

Le sénateur Mitchell : Je pense que nous sommes tous d'accord avec le principe qui veut que si on ne peut mesurer, on ne peut gérer. Des rapports plus rapprochés et en temps importun focaliseront la gestion.

Une chose qui m'inquiète, c'est que la fonction publique risque la paralysie maintenant, tellement il y a de vérifications de vérificateurs par des vérificateurs. Avec la Loi fédérale sur la responsabilité, il y a eu création de sept commissions, comités ou postes supplémentaires devant contribuer à ce processus de

thought to the idea of this contributing further to paralysis, to greater bureaucracy, to more distraction from getting the job done?

Senator Segal: The new officers of Parliament that have been created by Bill C-2 all largely have a retroactive mission: to assess what has happened after something has transpired. I argue that part of what germinated the interest in Bill C-2, independent of any partisan debate that may transpire, is a concern there is no in-year control or awareness of what is transpiring. Hence, you stock up on the post-factum — what I call “parliamentary posse” — information.

While the intent is constructive and largely helpful — I am sure these officers will be diligent and fair minded — I think of all the western movies where the posse rides out of town. When they come back, if there is no dead guy on a horse, they have not been seen to do their duty, which may or may not be fair.

What I hope this proposal will do is allow for the public discussion and debate of financial issues as they come up so there are no surprises 18 months later when the Auditor General gets a chance to audit that particular department. The matter has already been discussed and is on the public record. I see that as a protection for public servants because the quarterly disclosure liberates them from any concern that a subsequent audit will find something not already disclosed. That is part of the mission of the Auditor General, to bring to public light matters of concern, in her judgment. That is number one.

Number two, there will be an adjustment period to bring this measure into effect should this committee and the Senate decide to pass it along to the other place for consideration.

As a matter of courtesy, I did meet with both the Auditor General of Canada and the Comptroller General of Canada to get their views on the matter, and they will choose to share them as they deem appropriate. I believe in a legitimate transition period, with tier-one departments perhaps going sooner because they are better able to, along with Crown corporations, many of whom already report in this format now and would not have to make substantive changes. Many Crown corporations made the decision, to their credit, that we should have balance sheets that are easily understandable on Bay Street and in the financial community in the event Her Majesty decides she wants to spin off one of those Crown corporations. Therefore, having private sector structure, accountability and accrual accounting in place is a wise thing to do.

While there will be costs, we are spending \$200-plus billion of the taxpayers' money on an annual basis. If we have to spend \$10 million, \$20 million or even \$30 million over a three-year period to ensure we are able to account for it in a way that gave everyone full information on a timely basis, I do not think that would be excessive. Otherwise, we do not really know what is going on.

responsabilisation. Est-ce que vous avez réfléchi au fait que ceci pourrait contribuer encore à cette paralysie, à la paperasserie, à détourner l'attention de la tâche à accomplir?

Le sénateur Segal : Les nouveaux hauts fonctionnaires du Parlement dont les postes ont été créés par le projet de loi C-2 ont tous, surtout, une mission rétroactive : évaluer ce qui est arrivé après le fait. Je dirais que ce qui a semé le germe d'un intérêt pour le projet de loi C-2, mis à part tout débat partisan qu'il pourrait susciter, est une préoccupation sur le fait qu'il n'y a pas de contrôle en cours d'exercice, ou de sensibilisation à ce qui se passe. Ainsi, on fait le plein après le fait de renseignements — sur ce que j'appellerais la « troupe parlementaire ».

Bien que le but visé soit constructif et généralement utile — je suis sûr que ces hauts fonctionnaires seront diligents et équitables — il me vient à l'esprit tous les westerns où une troupe à cheval quitte la ville. Quand elle revient, s'il n'y a pas un mort sur un cheval, on n'a pas l'impression qu'ils ont fait leur travail, ce qui peut être ou ne pas être vrai.

Ce que j'espère avec cette proposition, c'est ouvrir la discussion et le débat public sur les enjeux financiers tandis qu'ils surviennent, pour qu'il n'y ait pas de surprise 18 mois plus tard quand la vérificatrice générale a l'occasion de vérifier ce ministère particulier. La question a déjà fait l'objet d'une discussion, qui est dans les registres publics. Je considère que c'est une mesure de protection des fonctionnaires, parce que la divulgation trimestrielle les libère de toute crainte qu'une vérification subséquente fera ressortir quelque chose qui n'a pas déjà été divulgué. C'est une partie de la mission du vérificateur général, d'amener les situations préoccupantes sous les projecteurs publics, selon son jugement. C'est une première chose.

La deuxième, c'est qu'il y aura une période d'ajustement pour la mise en vigueur de cette mesure, si le comité et le Sénat décidaient de le transmettre à l'autre Chambre pour examen.

Par courtoisie, j'ai rencontré la vérificatrice générale du Canada et le contrôleur général du Canada pour sonder leur avis sur la question, et ils choisiront de l'émettre quand ils le jugeront pertinent. Je crois en une période de transition légitime, avec les ministères du premier palier pour commencer parce qu'ils sont mieux en mesure de le faire, avec les sociétés d'État, dont bon nombre présentent déjà leur rapport selon ce format et n'auront pas à faire de grands changements. Bien des sociétés d'État ont décidé, tout à leur honneur, que nous devrions avoir des bilans qui soient faciles à comprendre sur Bay Street et dans la communauté financière au cas où Sa Majesté décide qu'elle veut réorganiser l'une de ces sociétés. Par conséquent, il est sage d'avoir une structure, des normes d'imputabilité et une comptabilité d'exercice semblables au secteur privé.

Bien que cela représente des coûts, nous dépensons quelque 200 milliards de dollars et plus de l'argent des contribuables chaque année. S'il nous faut dépenser 10, 20, ou même 30 millions de dollars sur trois ans pour nous assurer de pouvoir en rendre compte de manière à informer tout le monde complètement en temps opportun, je ne pense pas que ce soit excessif. Autrement, nous ne savons pas vraiment ce qui se passe.

Senator Mitchell: Could you give us an idea of what support you have from the Prime Minister and your caucus?

Senator Segal: I have determined that the Prime Minister has more important things to consider than this particular bill. I did speak with both the then President of the Treasury Board and the Minister of Finance when the bill was introduced to the Senate. Once it cleared first reading, I sought their advice and was given nothing but encouragement. I cannot speak for the present President of the Treasury Board as I have not had a chance to consult with him since his appointment.

Senator Mitchell: You mentioned Adscam and gun control as examples. In the spirit of those examples, I would ask you about your take on the following situation. This would not prevent a minister such as Minister Fortier from failing to tender major defence contracts, which may therefore result in higher costs for something that would be lower had we tendered them. However, it would presumably allow government to ensure that, once tendered, the contracts would not be overspent; is that correct?

Senator Segal: If the accrual accounting part of this process were embraced, that would require that every government department would have to make a disclosure of material developments, which is usually a certain percentage of the total expenditure of their department. It would strike me as highly unlikely that a decision made for the purpose of dealing with a particular tendering issue in a certain way, if it had an impact above 1 or 2 per cent of expenditures, could not be disclosed on a quarterly basis and be open to discussion, as I think most taxpayers would want it to be.

If I can come back to the reference to gun control and Adscam, I have always worked on the premise — this may be the result of being in a think tank for too long and being non-partisan for seven years — that anyone in a position of substantive control at a ministerial or deputy level operated in good faith; and that many of these numbers did not become absolutely public so they could act in good faith by remedial action as quickly as possible.

Going forward, how do we learn from those things where despite people acting in good faith bad things happen? We have learned that the more quarterly disclosure of information everyone has their disposal, the more options there are to fix something before something going in the wrong direction goes so far wrong that it leads to more serious allegations.

Senator Mitchell: Our briefing notes include a paper by Tom Axworthy and Julia Burch. It includes a chart that talks about the impact of policy changes on accounting, and it refers to environmental liabilities — that the net debt column and

Le sénateur Mitchell : Pourriez-vous nous donner une idée de l'appui que vous recevez du premier ministre et de votre caucus?

Le sénateur Segal : Je me suis rendu compte que le premier ministre a des sujets de réflexion plus importants que ce projet de loi particulier. Je me suis bien entretenu avec le président de l'époque du Conseil du Trésor et avec le ministre des Finances quand le projet de loi a été présenté au Sénat. Une fois qu'il a passé la première lecture, j'ai demandé leur avis et n'ai reçu que des encouragements. Je ne peux rien dire du président du Conseil du Trésor actuel, puisque je n'ai pas encore eu l'occasion de le consulter depuis sa nomination.

Le sénateur Mitchell : Vous avez donné les exemples d'Adscam et du registre de contrôle des armes à feu. En rapport avec ces exemples, j'aimerais avoir votre avis sur la situation qui suit. Cela n'empêcherait pas un ministre, comme le ministre Fortier, d'omettre de faire un appel d'offres pour les importants contrats de la défense, ce qui pourrait entraîner des coûts supplémentaires pour quelque chose qui serait moins cher si on avait fait un appel d'offres. Cependant, on peut supposer que cela permettrait au gouvernement de s'assurer qu'une fois attribués, les contrats ne dépasseraient pas le coût prévu; c'est bien cela?

Le sénateur Segal : Si on adoptait l'élément de comptabilité d'exercice de ce processus, il faudrait que chaque ministère communique les données du développement du matériel, qui représente généralement un certain pourcentage de l'ensemble des dépenses de leur ministère. Il me semblerait hautement improbable qu'une décision prise dans le but de régler d'une façon particulière un certain enjeu se rapportant à un appel d'offres, si elle a une incidence dépassant de plus de un ou deux pour cent les coûts prévus, ne puisse être divulguée à chaque trimestre et ouverte à la discussion, comme je pense que la plupart des contribuables le voudraient.

Si je peux revenir à la mention du registre des armes à feu et d'Adscam, j'ai toujours fonctionné sur la prémisse — cela peut être la conséquence de ma participation pendant trop longtemps à des groupes de réflexion, et de ma neutralité politique pendant sept ans — que toute personne qui se trouve en position de pouvoir important, au niveau du ministre ou du sous-ministre, a agi de bonne foi; et que si bon nombre de ces chiffres n'ont pas été rendus absolument publics, c'était pour leur permettre de prendre de bonne foi des mesures correctrices aussi rapidement que possible.

Quand nous nous tournons vers l'avenir, quelle leçon pouvons-nous retenir de ces situations, en dépit du fait que les gens ont agi de bonne foi, de mauvaises choses soient arrivées? Nous avons appris que plus il y a de communication trimestrielle des renseignements dont tout le monde dispose, plus il y a de solutions pour régler quelque chose avant que la situation se détériore à tel point qu'elle donne lieu à de plus graves allégations.

Le sénateur Mitchell : Nous avons, dans notre documentation, un document signé de Tom Axworthy et Julia Burch. Il comporte un tableau qui traite de l'incidence des changements sur les modifications de la politique comptable, et il y est question de

accumulated deficits would increase. Could you reflect on that suggestion? Would your proposal include an accounting for environmental inputs or impacts?

Senator Segal: One of the things we have seen over time is that as the accounting profession, for example, and investors and financial markets have become concerned about an issue, they have directed that publicly traded corporations give a specific accounting of how they are progressing on that issue long before the crisis point. This happened with respect to Y2K. That transition was something that every publicly traded company in Canada — every bank and retail operation — had to discuss in their quarterly statements. They had to indicate what they were doing about Y2K and how they intended to fix their systems to make sure there was no crisis on January 1, 2000.

Government departments, to their credit, did a superb job in making the same transition around 2000. We do not talk about it much because it was a success, and therefore it gets left off the front pages. The private sector, the governments, people running sensitive operations — banking and the rest — did a superb job in effecting that transition. I am sure it cost a lot of money. We may never know how much it cost, but every penny of it was well invested because of the cost had the job not been done properly. Environmental issues are now very much a part of what quarterly financial statements have to address.

If we look at the famous case of Inco having to make a decision about its scrubbers and sulphur emissions in Sudbury, it was not only pressure from the provincial government and others to deal with the emissions, but it was Wall Street having to understand what would happen to their balance sheet based on environmental liabilities that had not yet been sorted out. It was only when they could say that they now have approval from the province, a plan they have agreed to, and that they are managing their liabilities, that we began to see real progress.

I believe that we will soon see the same demands made of government. We have to find a manageable way of accounting to reflect that, but in a host of areas, whether it relates to nuclear power, national defence or various farming programs. There are environmental impacts, and the notion that we would not be dealing with those in an update way so that Parliament has the right to understand them and question them on their basis strikes me as highly unlikely.

Senator Eyton: The bill that you are sponsoring represents dramatic changes. It is not simply a matter of accounting or recording numbers. Properly applied, it will represent fundamental change in the way governments conduct their business. It will have much more immediacy and currency, and it seems to me that there will be much greater accountability.

passifs environnementaux — qu'il y aurait augmentation de la dette nette et du déficit accumulé. Est-ce que vous pourriez nous en parler? Est-ce que votre proposition comprendrait la responsabilité à l'égard de l'environnement ou des impacts?

Le sénateur Segal : L'une des choses que nous avons constatées avec le temps, c'est que lorsque la profession comptable, par exemple, et les investisseurs et les marchés financiers ont commencé à se préoccuper d'un enjeu, ils ont dit que les sociétés cotées en bourse devraient rendre compte avec précision de leurs progrès relativement à cet enjeu bien avant d'arriver au point de crise. C'est ce qui est arrivé avec le passage à l'an 2000. Cette transition a été un enjeu dont toute société cotée en bourse du Canada — toute banque et tout commerce de détail — a dû traiter dans ses rapports trimestriels. Il fallait qu'ils disent ce qu'ils faisaient en prévision du passage à l'an 2000, comment ils comptaient arranger leurs systèmes pour s'assurer qu'il n'y ait pas de crise le 1^{er} janvier 2000.

Les ministères, et c'est tout à leur honneur, ont fait un travail superbe en assurant cette transition à l'an 2000. Nous n'en parlons pas beaucoup parce que cela a été un succès, et par conséquent, le sujet ne fait pas les manchettes. Les secteurs privés, les gouvernements, les gens qui dirigent des opérations délicates, les banques et les autres — ont fait un superbe travail pour cette transition. Je suis sûr que cela a coûté beaucoup d'argent. Nous ne saurons peut-être jamais combien, mais chaque sou a été bien investi, parce que c'est ce qui a fait que le travail s'est fait comme il le fallait. Les enjeux environnementaux sont désormais largement une part de ce dont doivent traiter les rapports financiers.

Si nous regardons la fameuse affaire d'Inco, qui devait prendre une décision au sujet de ses épurateurs et de ses émissions de soufre à Sudbury, ce n'était pas seulement une question de pression du gouvernement fédéral et d'autres pour composer avec les émissions, mais aussi Wall Street qui devait comprendre ce qui arriverait à son bilan à la lumière de responsabilités environnementales qui n'avaient pas encore été définies. Ce n'est que quand ils ont pu dire qu'ils avaient obtenu l'aval de la province, qu'ils avaient un plan dont il avait été convenu et qu'ils géraient leurs responsabilités, qu'on a constaté des progrès réels.

Je pense que nous allons bientôt constater que les mêmes exigences seront faites au gouvernement. Nous devons trouver une méthode comptable gérable pour le faire ressortir, mais dans tout un éventail de domaines, qu'il s'agisse d'énergie nucléaire, de défense nationale ou des divers programmes agricoles. Il y a des impacts environnementaux, et l'idée que nous ne composerons pas avec eux en faisant le point sur la situation, pour que le Parlement ait la possibilité de les comprendre et de les remettre en question, me semble tout à fait improbable.

Le sénateur Eyton : Le projet de loi que vous parrainez propose des changements radicaux. Ce n'est pas seulement une question de comptabilité ou de consignation de chiffres. S'il est appliqué correctement, il changera fondamentalement la manière dont les gouvernements mènent leurs affaires. Ce sera beaucoup plus immédiat et actuel, et il me semble qu'il y aura beaucoup plus de responsabilité.

Where did Bill S-217 come from? I recognize that you are the sponsor. It seems to me that something as important as this should have good support and analysis as you tabled it. There was a little discussion about the government of the day and whether or not they were made fully aware. Does this proposal have broad support in academia? Are parts of the electorate well informed? Do parts of Bay Street know about the bill and do they favour it?

Senator Segal: The actual drafting of the bill was done with the aid of the legislative drafting group at the Senate. The technical wording used to express the ideas, which I worked on with them, came from that usual source.

Before the bill was introduced, I had general discussions with people at the Canadian Bankers Association, the Chartered Accountants of Canada and others about their response to what might transpire if we institute a quarterly reporting regime. I want to be fair. None of them saw it as a compelling priority in terms of the other demands that they have to face on behalf of their members, but most thought it would be a reasonably constructive improvement in the way we report, without forejudging what the cost might be of achieving that transition. One would not want to be in any way unrestrained in that respect.

I have since communicated with a host of organizations to bring them up to date on the bill, having passed second reading, and have made them aware of the committee's considerations. I have encouraged them to reflect on the bill and, if they had any views, to forward them to members of the committee as might be appropriate. I do not know what they will say.

Let me also say that if one were to have a public rally in support of quarterly reporting, we would have to be giving away a lot of free beer and pizza to get people to show up. I take your point as both well-intentioned and thoughtful.

That being said, the opportunity to make constructive changes that improve the administration of Her Majesty's funds is one that I am sure I share with everyone around this table as a worthwhile level of activity when one is in the upper chamber.

Senator Eyton: Proposed section 65.1(1) of Bill S-217 says: "During each fiscal year, every portion of the federal public administration named in Schedule I, IV or V" and then goes on. They are the portions of the government that are covered.

My question is twofold. What particular portions are covered and why were they selected, given the menu that you have? Second, by picking those particular portions, does it thereby avoid a more general application of quarterly reporting in the government as a whole?

D'où est venu le projet de loi S-217? Je vois que vous en êtes le parrain. Il me semble que quelque chose d'aussi important que cela devrait jouir d'un bon appui et avoir été amplement analysé tel que vous l'avez présenté. Il y a très peu été question du gouvernement de l'époque et s'il était ou non complètement au courant. Est-ce que cette proposition jouit d'un vaste soutien du milieu universitaire? Est-ce que des parties de l'électorat sont informées? Est-ce que des éléments de Bay Street sont au courant de l'existence du projet de loi et y sont-ils favorables?

Le sénateur Segal : Le projet de loi a, en fait, été rédigé avec l'aide du groupe de rédaction législative au Sénat. Le libellé technique employé pour exprimer les idées, auquel j'ai travaillé avec eux, émane de cette source habituelle.

Avant de présenter le projet de loi, j'ai eu des discussions générales avec des gens de l'Association des banquiers canadiens, l'Institut canadien des comptables agréés et d'autres pour connaître leur réaction à ce qui pourrait survenir si nous instaurions un régime de rapports trimestriels. Je tiens à être franc. Aucun n'a jugé que ce fût une priorité importante en comparaison d'autres exigences auxquelles ils doivent répondre pour leurs membres, mais la plupart ont trouvé que ce serait une amélioration raisonnablement constructive par rapport au système actuel de rapports, sans préjuger des coûts de cette transition. Il est certain qu'on ne voudrait pas que cela se fasse sans la moindre restriction.

J'ai, depuis lors, communiqué avec tout un tas d'organisations pour les mettre à jour sur le projet de loi, qui avait passé la deuxième lecture, et je les ai mis au courant des points de vue du comité. Je les ai encouragés à réfléchir au projet de loi et, s'ils avaient des observations à faire, à les transmettre aux membres du comité au besoin. Je ne sais pas ce qu'ils diront.

Permettez-moi aussi de dire que s'il devait y avoir un ralliement public à l'appui des rapports trimestriels, il faudrait distribuer beaucoup de bière et de pizza pour que les gens viennent. Je considère votre observation comme étant bien intentionnée et réfléchie.

Cela étant dit, je ne doute pas que tout le monde, autour de cette table, reconnaît la valeur de cette occasion d'apporter des changements constructifs qui améliorent la gestion du Trésor de Sa Majesté comme étant un niveau d'activité valable quand on siège à la Chambre haute.

Le sénateur Eyton : Le paragraphe 65.1(1) du projet de loi C-217 stipule : « Au cours de chaque exercice, chaque élément de l'administration publique fédérale nommé aux annexes I, IV ou V [...] » et ça continue. Ce sont les éléments du gouvernement qui sont visés.

Ma question a deux volets. Quels éléments particuliers sont visés, et pourquoi eux, dans l'optique de votre programme? Deuxièmement, en choisissant ces éléments en particulier, est-ce que cela prévient l'application plus générale de l'obligation de présentation de rapports trimestriels au gouvernement dans son ensemble?

Senator Segal: When one looks at those portions as described, we are dealing with every federal government department, with every major Crown corporation, and with central agencies and line ministries. We are basically dealing with the core operating units by which the federal government discharges its obligations under the Constitution.

I have had representations made to me by various officials about this having to happen on a phased basis. It has been communicated to me informally that the Bank of Canada is not excited about making quarterly statements of its various activities for a host of reasons that relate to its broader obligations, to the strength of the currency and related issues. I am not an ideologue on any of this. There may be amendments that this committee and others may want to recommend in the process.

Essentially, I am looking for everyone who has major expenditure authority to be reporting on how that authority was exercised during every quarter. Specifically, I am looking for a comparison between the vote for a department in terms of use of funds from the Consolidated Revenue Fund, how much they actually spent, how that looks next to what they spent over the same quarter last year, and why, and if there is a difference, is it explainable? If it is not explainable, what are they saying in their management discussion and analysis about why that difference in expenditure transpired? I would suspect that in 98 per cent of the cases there may be a good, solid administrative reason why that difference transpired. The discipline of having to report on a quarterly basis would be very much in the public interest.

Senator Eyton: Coming back to my question, I assume from the listing of the schedules that some portions of the government are excluded.

Senator Segal: I did not exclude any portion of government that had a meaningful expenditure role. Some expenditures relate to areas such as communications, security and security activities generally which are not reported on in that fulsome fashion. I understand those exemptions and have no difficulty with them.

Senator Eyton: Is there some means by which this reporting can be aggregated so we are not simply looking at portions of the government individually but, rather, some sort of collective?

Senator Segal: My understanding of what happens now is that the Department of Finance puts out a quarterly statement, which outlines the large number of expenditures by the Crown during the previous quarter, and revenues, per se, and what the gap is. That is done on a quarterly basis all the time and has been for years.

What we do not have, however, is a public disclosure department by department, so we do not get the quarterly number for the Department of National Defence, HRDC, Health Canada, or any of those departments.

Clearly, within Treasury Board and the Department of Finance, they must have those numbers; otherwise, they could not possibly produce the quarterly number with any acuity. The

Le sénateur Segal : Si on regarde les éléments décrits, il s'agit de chaque ministère du gouvernement fédéral, de chaque grande société d'État et des organismes centraux et ministères responsables. Il s'agit en fait des unités centrales d'exploitation par le biais desquelles le gouvernement fédéral s'acquitte des obligations dictées par la Constitution.

Divers fonctionnaires m'ont expliqué que cela devrait se faire de façon graduelle. J'ai appris par des voies non officielles que la Banque du Canada n'est pas enthousiaste à l'idée de présenter des rapports trimestriels sur ses activités diverses pour toutes sortes de raisons liées à ses obligations plus générales, à la vigueur de notre monnaie et à des questions connexes. Je ne suis pas idéologue, sur aucun de ces plans. Il pourrait y avoir des modifications que le comité et d'autres pourraient recommander en cours de processus.

En fait, je cherche à ce que tout le monde qui a un pouvoir de dépense important rende compte à chaque trimestre de la manière dont ce pouvoir a été exercé. Plus précisément, je cherche à faire une comparaison entre le poste d'un ministère en rapport avec l'utilisation des fonds du Trésor, combien a vraiment été dépensé, quelle différence il y a avec les dépenses au même trimestre de l'année dernière et pourquoi, et s'il y a un écart, peut-il être expliqué? S'il ne peut l'être, que disent-ils, dans les discussions de la direction et l'analyse, sur les raisons de cet écart dans les dépenses? Je soupçonne que dans 98 p. 100 des cas, il peut y avoir une bonne raison administrative bien solide pour justifier cet écart. La discipline imposée par l'obligation de rendre compte tous les trimestres des dépenses serait largement dans l'intérêt du public.

Le sénateur Eyton : Revenons à ma question. Je présume, d'après la liste des annexes, que certains éléments du gouvernement sont exclus.

Le sénateur Segal : Je n'ai exclu aucun élément du gouvernement qui a un important pouvoir de dépenses. Certaines dépenses sont liées à des domaines comme les communications, la sécurité et les activités relatives à la sécurité généralement qui ne font pas l'objet de rapports aussi exhaustifs. Je comprends ces exemptions et je n'y vois pas de problème.

Le sénateur Eyton : Y a-t-il des moyens de fusionner ces rapports pour ne pas seulement observer des éléments du gouvernement en soi, mais plutôt en quelque sorte collectivement?

Le sénateur Segal : D'après ce que je comprends de ce qui arrive maintenant, le ministère des Finances émet un rapport trimestriel, qui décrit un grand nombre des dépenses de l'État pendant le trimestre précédent, les recettes en tant que telles, et l'écart. Cela se fait tous les trimestres, tout le temps, et depuis des années.

Ce que nous n'avons pas, par contre, c'est une communication publique ministère par ministère, donc nous n'avons pas de chiffres trimestriels pour le ministère de la Défense nationale, DRHC, Santé Canada ou aucun de ces autres ministères.

Il est certain qu'au Conseil du Trésor et au ministère des Finances, ils doivent avoir ces chiffres; autrement, ils ne pourraient produire les chiffres trimestriels avec exactitude. Ce

numbers are large anyway, so why can we not find some way of putting those numbers into the public domain so that a committee of Parliament that deals in matters relating to health, or a committee of the Senate that deals in matters relating to national defence, can look at quarterly numbers? It may very well be that the numbers are of no significance whatsoever, or it may be that after a couple of quarters there is a trend which is either profoundly encouraging or troubling. Members of the committee could then have the chance, if they so choose, to ask the deputy for clarification and detail. That would be the net public benefit of the process.

Senator Eyton: You talked about transition. I was concerned about the detail and how things work. You mentioned that the bill would be applied in phases. Bill S-217, as it reads now, comes into effect in its entirety 120 days after Royal Assent. It may be that assent is given in instalments.

I wish to speak about the 45 sitting days for reporting. In the private sector, these quarterly reports are standard in that there are hard dates during the calendar year and they come out on a regular basis. Does it not seem difficult to deal with when our reporting requirement is each quarter? The limit is 45 full sitting days for Parliament, which means irregular reporting dates that could be six or nine months out of time. Is that not a flaw?

Senator Segal: It may be a flaw. Some of the officials with whom I have spoken at Treasury Board have said that the method by which these quarterly numbers might be distributed would be important and that it might be easier for them to have an obligation to put those numbers up on their website on a quarterly basis, with fixed hard dates, and not be tied to the nature of parliamentary sittings. I would have no difficulty if that change facilitated both clarity and a more manageable transition.

Senator Eyton: I am curious: Are there precedents for this proposal? Do other governments do this?

Senator Segal: I am led to believe that the Australians have been doing this for some time and that the movement to accrual finance has been taken up in some of our own provinces — namely, British Columbia, Alberta and Ontario — in terms of accounting. No one has moved to quarterly reporting yet here, but it does take place in other Commonwealth countries.

[Translation]

Senator Ringuette: Senator Segal, my initial reaction on looking at your bill is that your aims are very laudable. As a sponsor myself of a private member's bill in the Senate that involves the government's human resources, one of the objections I encounter constantly concerns the cost of implementing these operations and maintaining them for a year. Have you

sont de gros chiffres de toute façon, alors pourquoi ne pouvons-nous trouver un moyen de les rendre du domaine public pour qu'un comité du Parlement qui s'occupe de questions liées à la santé, ou un comité du Sénat qui traite de défense nationale, puisse examiner les chiffres trimestriels? Il se pourrait bien que ces chiffres n'aient aucune importance, ou qu'après un ou deux trimestres, on constate une tendance profondément encourageante ou troublante. Des membres du comité pourraient avoir la possibilité, alors, s'ils le souhaitent, de demander des comptes et des détails au sous-ministre. C'est ce qui serait l'avantage net du processus pour le public.

Le sénateur Eyton : Vous avez parlé de transition. Je m'interrogeais sur les détails et la manière dont cela fonctionne. Vous avez parlé d'entrée en vigueur progressive du projet de loi. Le projet de loi S-217, tel qu'il est actuellement, entre en vigueur intégralement 120 jours après avoir obtenu la sanction royale. Peut-être cette sanction est-elle accordée de façon progressive.

J'aimerais parler des 45 jours de séance pour la présentation d'un rapport. Dans le secteur privé, ces rapports trimestriels sont standards, en ce sens qu'il y a des dates fixes pendant l'année civile et ils sont diffusés à intervalles réguliers. Est-ce que cela ne semble pas difficile à réaliser quand nos rapports doivent être présentés chaque trimestre? La limite était de 45 jours de séance entiers pour le Parlement, ce qui signifie des dates irrégulières de rapports, qui pourraient être espacés de six ou neuf mois. N'est-ce pas une faille?

Le sénateur Segal : Ce l'est peut-être. Selon certains fonctionnaires du Conseil du Trésor que j'ai consultés, la méthode de présentation des données trimestrielles pourrait se révéler importante et on faciliterait peut-être les choses s'il était obligatoire d'afficher trimestriellement les données sur les sites Web respectifs à des échéances fixes, sans être assujettis à la nature du calendrier parlementaire. Un tel changement ne me poserait aucun problème à condition que le tout soit clair et que la transition soit souple.

Le sénateur Eyton : Ma curiosité est piquée. Existe-t-il des précédents? D'autres gouvernements ont-ils recours à cette méthode?

Le sénateur Segal : Je crois comprendre que les Australiens utilisent cette méthode depuis quelque temps et que des provinces canadiennes — la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario, notamment — ont adopté la comptabilité d'exercice. Cependant, aucune province n'a encore mis en œuvre la présentation trimestrielle au Canada, contrairement à d'autres pays du Commonwealth.

[Français]

Le sénateur Ringuette : Sénateur Segal, en regardant votre projet de loi, ma première réaction est de dire que vos objectifs sont très louables. Ayant moi-même un projet de loi privé au Sénat, dans un autre domaine, touchant les ressources humaines du gouvernement, une des objections à laquelle je dois faire face continuellement est le coût de mise en place et le coût annuel de

estimated the costs of providing additional human resources to supply these reports? Have you analysed all of this?

Senator Segal: I have not done an in-depth analysis and I have no specific cost estimate. All I know is that during discussions with Treasury Board, some of our officials quoted transition costs as somewhere in the neighbourhood of \$50 million. As far as I know, the minister asked officials to put these cost estimates on paper, somewhat like a formal estimate. However, the official in question refused to do that.

The projected \$50-million cost estimate is unrealistic and too high, in my view. However, even if it were a realistic figure, we are in the process of spending \$200 billion. The private sector, which is always urging government to limit its expenditures, has spent incredible sums of money to meet new accountability standards, after the debacles at Enron and at other companies. No one questioned these costs, even though they in fact represent a 10 per cent or 15 per cent increase in a company's administration costs.

There are reasons why protests over this spending were muted, one of which being that when money is spent in the private sector, 50 per cent of the amount is funded by Canadian taxpayers for whom this represents a before-tax-on-profit expense. The important thing to us is the principle involved here.

To answer your question directly, I have not done a detailed cost estimate, because to my mind, what is important here is the principle. If Parliament decides to move forward with this initiative, I would imagine that an implementation plan will be drawn up and costs will be examined in detail. However, if Parliament does not discuss this matter, and if we always wait for an exact estimate of the costs involved, then change will never come about.

Senator Ringuette: I agree with you completely. The \$50-million cost estimate for the transition phase is likely realistic, quite apart from ongoing annual operating costs.

However, I am looking at how practical it would be for committee members to receive status reports every three months. This could certainly help them to carry out their duties.

I wish you the best of luck with your private member's bill. As I said at the outset, your objectives are laudable. As with many other bills, cost considerations should not be an obstacle. In my opinion, it is a matter of accountability.

Senator Segal: One thing is a given, namely that from a financial administration standpoint, each department keeps a record of monthly expenditures. Since they already have a system in place, they will not be starting from nothing. We are talking

ces opérations. Avez-vous une estimation des coûts de la demande au niveau des ressources humaines additionnelles qui seraient nécessaires pour fournir ces rapports? Avez-vous fait une analyse de tout cela?

Le sénateur Segal : Je n'ai pas fait d'analyse en profondeur, je n'ai aucune estimation spécifique sur les coûts. La seule chose dont j'ai entendu parler, c'était un débat au sein du Conseil du Trésor où certains de nos fonctionnaires ont cité un montant de peut-être 50 millions de dollars pour effectuer cette transition. Le ministre, je l'ai entendu, a demandé aux fonctionnaires de mettre ces propos par écrit et de les signer, comme une estimation officielle, mais le fonctionnaire impliqué a décidé de ne pas le faire.

Même si le montant s'élève à 50 millions, je trouve que c'est un chiffre plus élevé que la réalité, mais même si c'est cela en réalité, nous sommes en train de dépenser 200 milliards. Le secteur privé, qui presse le gouvernement de toujours limiter ses dépenses, a dépensé des montants incroyables pour répondre aux nouveaux standards de comptabilité après les affaires Enron et autres. Personne n'a questionné les coûts sauf que cela représente une augmentation de 10 p. 100 ou de 15 p. 100 dans l'administration d'une compagnie.

Une des raisons pour lesquelles on n'a pas eu de grandes protestations là-dessus c'est parce que, quand ils dépensent leur argent dans le secteur privé, 50 p. 100 de ces fonds sont financés par les contribuables canadiens et cela représente une dépense avant de payer leur impôt sur les profits, par exemple. Je pense que c'est le principe qui est très important pour nous.

Pour répondre directement à votre question, je n'ai pas fait une estimation détaillée des coûts parce que je trouve que c'est le principe qui est important. Et si le Parlement du Canada décide de procéder, on va avoir un plan de mise en œuvre, j'imagine, où ces questions de coûts vont être considérées en détail. Toutefois, si on ne commence pas par une discussion au Parlement, si on attend toujours d'avoir une estimation précise des coûts du changement, il n'y aura jamais de changement.

Le sénateur Ringuette : Je suis tout à fait d'accord avec vous; probablement que 50 millions pour la phase de transition est une estimation qui serait réaliste, sans compter les coûts annuels perpétuels qu'on devrait retrouver.

Par contre, je regarde l'aspect pratique pour les parlementaires de pouvoir, quand ils siègent en comité, avoir un état des résultats tous les trois mois qui pourraient certainement aider dans leurs tâches.

De mon point de vue, je vous souhaite bonne chance avec votre projet de loi privé. Comme je l'ai dit au tout début, je crois que c'est louable. La question des coûts, comme pour bien d'autres projets de loi, ne devrait pas être un élément d'embûche, mais je crois que c'est une question, justement, de reddition de compte.

Le sénateur Segal : Un des principes que j'ai pris comme acquis, c'était que chaque département, dans son administration financière, a maintenant des fiches qui indiquent combien ils ont dépensé le mois passé, combien ils sont en train de dépenser mois

about a transition phase for public reports. I hope that this transition can be managed in a way that does not result in excessive costs.

[English]

Senator Peterson: You have all the financial indices in your proposed amendments, as well as management discussion and analysis. Would you bullet or highlight disclosure statements as well, and would you envision any push-back by the bureaucracy on this matter? I would think it could get tenuous.

Senator Segal: The minute we talk about accrual accounting standards — and I made reference to an OSC format — the format would become one of laying out in bullet points, at the outset, the critical changes that have taken place from the plan in the previous quarter and why they have taken place. Explaining them at the outset would become a normative part of the process. Departments might require outside assistance to get the format straight, but once it is decided for two or three leading departments, it should be the same format for all departments so that we are looking at apples and apples and not apples and oranges.

I have heard two things from the public servants with whom I have had the chance to talk informally. By and large, most have said, yes, there will be some costs, but this will liberate them to always tell the truth of the numbers of every quarter and not find them massaged for reasons that relate to the politics of the day of whomever happens to be the government at the time. I see this as a protection for the honest public servant, the vast majority of whom are absolutely honest and are trying to do a good job about being open with Parliament regarding the numbers.

Some will say that all this proposal will do is produce a short-term discussion of numbers that are not meaningful until you see how the whole year rolls out. Well, you can say that about any publicly traded company or publicly managed pension fund. It is not our money. It belongs to someone else and we therefore have the obligation to report on it. I think most public servants treat the money with which they are entrusted by Parliament as not their money. I think they show the utmost of integrity.

We do not have a system now to allow that quarterly reporting to build up momentum over time so that the notion of anyone hiding anything becomes almost unlikely in the broader context. Transparency is liberating, although there are some costs.

I expect that public servants, who in many cases are overworked and are given more duties to carry without new staff or capacity, notwithstanding whoever happens to be in power, will not be looking for new systems. I understand that.

par mois. Ils ont ces fiches, ils ne doivent pas partir de zéro, ils ont un système déjà en place. Cela représente une transition du système, déjà en place pour les rapports publics mais avec un espace de transition. J'espère qu'on peut le gérer d'une façon qui ne va pas augmenter de façon excessive les coûts du changement.

[Traduction]

Le sénateur Peterson : Les amendements que vous proposez font état de toutes les données financières ainsi que de l'analyse et de l'examen par la gestion. Proposeriez-vous l'utilisation de puces ou du soulignement pour les différents éléments déclarés et envisagez-vous une certaine résistance de la part de la bureaucratie? Je dirais que cela pourrait être subtil.

Le sénateur Segal : Dès lors qu'il s'agit des normes relatives à la comptabilité d'exercice — et j'ai parlé du format de la CVMO —, il s'agirait d'entrée de jeu de faire précéder d'une puce chaque modification importante survenue au cours du trimestre précédent et de justifier cette dernière. Fournir une explication dès le départ deviendrait une partie normative du processus. Les ministères auraient peut-être besoin de l'aide de l'extérieur pour mettre ces modalités en œuvre, mais dès que celles-ci auront été arrêtées pour deux ou trois des principaux ministères, le tout devrait être alors uniformisé à l'ensemble des ministères. Les règles seraient donc les mêmes pour tous, sans aucune exception.

J'ai appris deux choses des conversations que j'ai eu la chance d'avoir à bâtons rompus avec les fonctionnaires. La plupart ont reconnu effectivement qu'il y aura effectivement des coûts, mais qu'ils donneront des chiffres qui traduiront la réalité de chaque trimestre et qui ne seront pas adaptés en fonction des considérations politiques des gens qui forment le gouvernement. Il s'agit, selon moi, d'une protection offerte aux fonctionnaires honnêtes. La vaste majorité des fonctionnaires sont tout à fait honnêtes et essaient de faire preuve de transparence lorsqu'ils fournissent des chiffres au Parlement.

Certains feront valoir que cette proposition ne fera qu'entraîner un examen ponctuel des chiffres, qui ne seront d'aucune utilité à moins d'avoir le tableau complet pour une année donnée. C'est pourtant ce qui se passe au sein de chaque société cotée en bourse ou de chaque fonds de pension public. Cet argent ne nous appartient pas. Elle appartient à quelqu'un d'autre et nous sommes donc tenus de présenter des rapports à cet égard. À mon avis, la plupart des fonctionnaires considèrent que l'argent que leur confie le Parlement ne leur appartient pas. Je pense qu'ils font preuve d'une intégrité absolue.

Nous ne sommes pas encore dotés d'un système en vertu duquel les rapports trimestriels, au fil du temps, font en sorte qu'il est presque impossible à quelqu'un de dissimuler quoi que ce soit dans un contexte plus général. La transparence a un effet libérateur, même si elle comporte certains coûts.

Je ne m'attends pas à ce que les fonctionnaires se mettent à la recherche de nouveaux systèmes, car, dans bien des cas, ils sont débordés de travail et ils doivent accomplir davantage de tâches sans pouvoir compter sur du personnel ou des moyens supplémentaires, et ce quelles que soient les personnes au pouvoir. Je le comprends.

That being said, if Parliament were to establish this as a priority, I think the public service would respond admirably, as they always have.

Senator Peterson: If this new reporting regime were to be implemented, who would oversee it? For public companies it is the securities commission.

Senator Segal: As our federal public service is now structured, the Comptroller General of Canada would be responsible for the integrity of the accounts, government wide, and would have counterparts working with him — chief financial officers, or however they may be typified in various departments.

To be fair, the Comptroller General has been working extensively to get every federal department to have an audit committee now, which would be made up of auditors from the outside world who have an understanding of the activities of that department and the financial literacy to assist in the audit capacity. Not all departments have responded to his general desire. I do not want to put words in his mouth, but I suspect he would like to see that audit capacity in all the departments before we run down this road. That is a legitimate concern on his part.

I am not troubled by the transition that might be adjusted to this bill allowing for some of that other work to transpire. Ultimately, a Crown agency and department could not put out a quarterly report unless a committee of outsiders had looked at it, based on independent analysis, to determine that they believe the numbers are fair and correct. It cannot just be an internal process. That is not acceptable in publicly traded companies across Canada, the United States and the democratic world, and it should not be acceptable for our government departments.

I do not think this gets in the way of ministerial accountability to Parliament. If anything, it will arm the minister with quarterly numbers that have been sanctioned. The minister then can make whatever case he or she may choose on whatever issue may be discussed by Parliament in every circumstance.

Senator Murray: Congratulations on your opening statement, senator, not just because it was a lucid explanation of the bill, but also a very eloquent affirmation of the principles behind the bill. You were at your best this morning; Senator Segal at his best is always pretty formidable, I would say.

I would like to know what we will do with all this information. It will be placed before us, if this bill goes through, every quarter for every department and agency of government. How are we to ensure, or what rules changes will we have to make in the House of Commons and Senate to ensure, that all this information does not just lie there or is shuffled off

Cela étant dit, si le Parlement faisait de ma proposition une priorité, je pense que la fonction publique réagirait d'une façon admirable, comme elle le fait toujours.

Le sénateur Peterson : Si ces nouvelles modalités devaient être mises en œuvre, qui exercerait la surveillance à cet égard? Les entreprises publiques relèvent de la commission des valeurs mobilières.

Le sénateur Segal : Selon la structure actuelle de notre fonction publique, le contrôleur général du Canada serait responsable de l'intégrité des comptes dans l'ensemble de l'administration fédérale et travaillerait en collaboration avec les directeurs financiers, les chefs des services financiers — ou quelle que soit leur appellation — dans les différents ministères.

Rappelons que le contrôleur général a déployé beaucoup d'efforts pour que chaque ministère fédéral se dote d'un comité de vérification composé de vérificateurs provenant de l'extérieur mais connaissant les activités ministérielles et possédant les compétences financières leur permettant de participer aux vérifications. Les ministères n'ont pas tous répondu à ce souhait du contrôleur général. Je ne veux pas prêter à ce dernier des propos qu'il n'aurait pas tenus, mais je suppose qu'il souhaiterait que chaque ministère se dote d'un tel comité de vérification avant que nous adoptions cette façon de faire. C'est un souhait légitime de sa part.

Je ne m'inquiète pas de la transition que ce projet de loi pourrait nécessiter pour que certains de ces autres mécanismes puissent être mis en place. En fin de compte, une société d'État ou un ministère ne pourrait pas publier un rapport trimestriel à moins qu'un comité externe l'ait examiné dans le cadre d'une analyse indépendante afin de confirmer l'exactitude des chiffres cités. Cela ne pourrait pas uniquement se faire dans le cadre d'un processus interne. Cette façon de faire est inacceptable au sein des entreprises cotées en bourse au Canada, aux États-Unis et dans le monde démocratique, et il devrait en être de même pour nos ministères.

Je ne pense pas que cela nuise aux comptes que doivent rendre les ministres au Parlement. Au contraire, le ministre disposera de données trimestrielles qui auront été vérifiées et confirmées. La ou le ministre pourra alors déterminer la position qu'elle ou qu'il souhaite adopter, et ce quel que soit le thème abordé par le Parlement.

Le sénateur Murray : Je vous félicite de votre déclaration préliminaire, non seulement parce que vous avez donné une explication logique du projet de loi, mais aussi parce que vous avez précisé avec éloquence les principes sous-jacents. Vous avez été à votre mieux ce matin, et je dirais que vous êtes alors plus grand que nature.

Je voudrais savoir ce que nous ferons de toutes ces données. Si le projet de loi était adopté, nous serions saisis trimestriellement de rapports émanant de chaque ministère et organisme gouvernemental. Quelles mesures devrions-nous prendre ou quelles règles de la Chambre des communes et du Sénat devrions-nous modifier pour nous assurer que toute cette

to committees to die, as is largely the case with the estimates? How do you see this playing out?

Senator Segal: As is often the case, we will not have comparable numbers until the second year of implementation. We will not know what the numbers were department by department on an accrual basis because they have not been stated on that basis to this very moment.

Let us assume this act came into effect September 1 and applied as of January 1. In some departments it would be unfair to compare the first quarter of 2008 to the first quarter of 2007 simply because they would have reported under different accounting rules. It will take some time until we have a comparable basis.

It is up to parliamentarians to decide whether this committee, for example, or whether the appropriate committee in the other place would want to take a look at quarterly numbers from time to time based on the salience of a particular department or its activities relative to the public agenda. I do not think the right of parliamentarians to consider financial matters or raise questions about them is either prescribed or rescheduled by this proposition. Their option of doing so, however, with information on a quarterly basis is enhanced over what now exists. As to whether or not that would change the cycle of when budgets are reported or when estimates are sent to committee, I have no anticipation of that, although you may be anticipating in advance circumstances that I have not properly thought through.

I would hope that the new Parliamentary Budget Office as conceived under Bill C-2 would develop an expertise, as we now have from the Library of Parliament in so many areas, whereby analysts could highlight various issues to parliamentarians, as could the research offices of the various political parties, as could the outside NGOs, lobby groups and interest groups who care. Part of the case I made to both our friends on the left, the right and various interest groups beyond the precincts of Parliament — whether you believe government should be spending more money or less; whether you think governments should play a bigger role in people's lives or less — is that we have a right to know what is happening.

Let us assume that we had an expectation that the daycare program would expend a certain amount of money in the first year. If the amount distributed was massively below what had been expected, I think parliamentarians have the right to ask the question “Why is that?”

We had many programs relating to seniors where the amount of money set aside to spend was not spent because fewer seniors than we thought applied for the money due to an error in sharing information or a lack of intensity in letting them know they could apply. Senator Mitchell has often raised that matter. These quarterly numbers would allow us to spot that early on, and not sit here and say, “We noticed a year and a half ago that this program did not generate as many applicants as we thought.”

information ne restera pas lettre morte ou ne sera pas transmise à un comité qui n'assurera aucun suivi concret, comme c'est souvent le cas pour le budget des dépenses? Que proposeriez-vous?

Le sénateur Segal : Comme c'est souvent le cas, ce ne sera qu'à la deuxième année de la mise en œuvre que les chiffres nous permettront de comparer. Avec la comptabilité d'exercice, nous ne saurons pas quels auront été les chiffres pour chaque ministère parce que, pour l'instant, cette méthode de comptabilité n'est pas encore utilisée à cette fin.

Supposons que le projet de loi prenne effet le 1^{er} septembre et s'applique le 1^{er} janvier. Dans certains ministères, il serait injuste de comparer le premier trimestre de 2008 à celui de 2007, simplement parce qu'ils auraient utilisé des méthodes de comptabilité différentes. Il faudra du temps avant de pouvoir établir des comparaisons.

Il incombe aux parlementaires de décider si notre comité, par exemple, ou le comité permanent de l'autre endroit doit se pencher sur ces rapports trimestriels en fonction du rôle important joué par un ministère particulier ou de ses activités par rapport au programme du gouvernement. À mon avis, cette proposition ne précise ni ne modifie le droit des parlementaires d'examiner les enjeux financiers ou de poser des questions à cet égard. Par rapport aux modalités actuelles, le projet de loi permettrait aux parlementaires de mieux le faire grâce aux données trimestrielles. Quant à savoir si cela modifierait le cycle de présentation des budgets des dépenses et le moment où les comités en sont saisis, je l'ignore même si vous avez peut-être en tête des circonstances auxquelles je n'ai pas mûrement réfléchi.

J'espère que le nouveau Bureau parlementaire du budget créé par le projet de loi C-2 pourra, comme c'est le cas pour la Bibliothèque du Parlement dans beaucoup de domaines, acquérir des compétences en vertu desquelles les analystes pourront souligner aux parlementaires différents points, comme peuvent le faire les bureaux de recherche des partis politiques, les ONG et les groupes de pression qui ont à cœur un enjeu. Ce que j'ai fait valoir entre autres à nos amis à la gauche comme à la droite ainsi qu'aux différents groupes d'intérêt de l'extérieur du Parlement quant à l'opportunité que le gouvernement dépense plus ou moins d'argent et intervienne davantage ou moins dans la vie des citoyens, ce que je leur ai fait valoir dis-je, c'est que nous avons le droit de savoir ce qui se passe.

Supposons que nous avons prévu que le programme de garderies utiliserait un certain montant d'argent au cours de la première année. Si le montant dépensé est de beaucoup inférieur à ce qui avait été prévu, je pense que les parlementaires ont le droit de demander des explications.

Nous avons mis en œuvre des programmes destinés aux personnes âgées et dotés de budgets qui n'ont pas été utilisés intégralement parce que la participation a été moindre que nous l'avions cru, l'information n'ayant pas été bien diffusée et les gens visés n'ayant pas été suffisamment mis au courant. Le sénateur Mitchell l'a souvent souligné. Le rapport trimestriel nous permettrait de détecter tôt de telles lacunes, et nous ne nous retrouverions donc pas à dire : « Nous avons constaté il y a un an

I would like to have that discussion within a couple of quarters of the program being launched when there is still time to take corrective action. It strikes me that it is up to parliamentarians to decide how that happens. I would not want to prejudge that.

Senator Murray: Therein lies the problem. We will have all of this information. The question is whether there will be some process to ensure that Parliament actually confronts the information and deals with it. There is an enormous amount of information tabled now in connection with the estimates going from plans and priorities to performance reports. Very little is used by parliamentarians.

Senator Segal: I wish to be fair to the people who made the deemed agreement. I used to work for some of them; people like Jed Baldwin, a House Leader for the Conservatives, and Allan MacEachen, a House Leader for the Liberals during the minority period. The idea was proposed because the estimates books were this high, and no committees had the time to go through them in detail. Hence, the notion was advanced that you would enhance accountability by having the deemed rule — back to the House for approval, deemed to be passed by the committee — but you would increase the time for Question Period and the amount of money for the opposition researchers.

Senator Murray: It turned out to be a crock.

Senator Segal: Absolutely. I would argue that because the information is so voluminous, it is tough.

Senator Murray: Now we will add to it.

Senator Segal: The difference is that you will now be able to know.

I remember, as you do, sitting as the hired help in various cabinet rooms, that ministers discussed what they understood. Matters of great complexity and sometimes of huge financial implication were not discussed because they were not easy to understand.

If you get a quarterly report from a division of Health Canada that says they spent almost nothing with respect to preparing for a massive pandemic in the last two quarters, we all understand that. We can have that discussion and hold people accountable because the slice of information is small and more targeted. I believe that would increase parliamentary scrutiny over what we now have.

Senator Murray: I should specify that I am the seconder of this bill and support it enthusiastically, but I do think there is a role for a devil's advocate.

Let me come to another danger on the basis of all this information, assuming parliamentarians deal with it. The danger exists that we will jump to unwarranted or premature conclusions on the basis of quarterly numbers.

et demi que le programme n'a pas attiré autant de participants que nous l'avions cru. » Je voudrais que nous tenions cette discussion quelques trimestres après le lancement du programme, alors qu'il est encore temps d'apporter des mesures correctives. Il me semble qu'il incombe aux parlementaires de déterminer ces modalités. Je ne voudrais cependant pas en préjuger.

Le sénateur Murray : C'est là que réside le problème. Nous disposerons de tous ces renseignements. Il s'agira de déterminer si des mécanismes seront en place pour que le Parlement examine ces renseignements et prenne les mesures nécessaires. La masse de renseignements qui sont déposés en ce qui concerne le budget des dépenses est énorme, qu'il s'agisse du Rapport sur les plans et les priorités ou du Rapport sur le rendement. Les parlementaires les consultent très peu.

Le sénateur Segal : Par souci d'équité envers les gens qui ont conclu l'entente de la chose réputée, je dois dire que j'ai déjà travaillé pour certains d'entre eux, notamment Jed Baldwin, leader à la Chambre pour les consommateurs, et Allan MacEachen, leader à la Chambre pour les libéraux, sous un gouvernement minoritaire. Cette idée avait été proposée parce que les documents se rapportant au budget des dépenses étaient très volumineux et qu'aucun comité n'avait le temps de les examiner en détail. C'est pourquoi on a fait valoir que la reddition des comptes serait meilleure grâce à la règle de la chose réputée — renvoyé à la Chambre à des fins d'approbation et réputé avoir été adopté par le comité —, mais qu'il faudrait allonger la période des questions et augmenter les crédits accordés aux analystes des partis d'opposition.

Le sénateur Murray : Cela s'est révélé de la foutaise.

Le sénateur Segal : Tout à fait. Je ferais valoir que c'est difficile en raison de la montagne de renseignements.

Le sénateur Murray : Et nous allons maintenant renchérir.

Le sénateur Segal : La différence, c'est que maintenant vous serez en mesure de savoir.

Tout comme vous, je me rappelle avoir assisté à des réunions de Cabinet, au cours desquelles les ministres expliquaient ce qu'ils avaient compris. On omettait les questions très complexes et celles ayant parfois d'énormes répercussions financières parce qu'elles n'étaient pas faciles à comprendre.

Si, dans un rapport trimestriel, une direction générale de Santé Canada signale n'avoir affecté presque aucun crédit à la lutte contre une pandémie au cours des deux derniers trimestres, nous saurons tous à quoi nous en tenir. Nous pouvons examiner le tout et demander des comptes parce que les renseignements fournis sont restreints et plus ciblés. Je crois que le processus d'examen parlementaire serait bonifié.

Le sénateur Murray : Je devrais préciser que j'ai appuyé ce projet de loi auquel j'adhère avec enthousiasme, mais je pense cependant qu'on peut se faire l'avocat du diable.

Vous me permettrez d'aborder un autre risque en ce qui concerne toute cette information, en admettant que les parlementaires l'examinent. On risque de tirer des conclusions hâtives et non fondées à l'aide de données trimestrielles.

You and others have mentioned that Parliament should at least be as strict in terms of accountability as our publicly traded companies in the private sector.

I took the occasion of the Christmas holidays to read the excellent memoir published by the former Honourable Senator Kolber, who had a long and brilliant career in the private sector and as a senator was, among other things, Chairman of the Banking Committee and was always interested in its studies. I would like to share with you what he has to say about quarterly reporting.

All this stuff about visibility “going forward,” this next quarter and the next quarter, that’s bullshit, too.

I am quoting Senator Kolber directly so that you can get the flavour of his view.

Though I made my share of presentations to financial analysts, beginning with our IPO in 1974, I never talked to analysts on a quarterly basis and I certainly never spoke to them as a group in a quarterly conference call. Did a company make its earnings number this quarter, did it beat its “consensus number” or beat the “whisper number” and offer good guidance on earnings “visibility” for the next quarter? It’s all hype and hogwash, and has nothing to do with running a business. I don’t care what kind of genius you are; if you are planning only for the next three months, you are not doing your job. Many CEOs are forced to think very short-term, and I don’t know of any business that ever grew properly with short-term horizons. I never worried about making this quarter or the next quarter. I worried about making my next five years.

A little later, he said:

In my day, I never heard of analysts running anything. Now, they have become the tail that wags the dog of business. If your quarter was down a bit, there could be any number of reasons, from weather to war. The two important questions should be: are your assets in place and growing, and what is the state of your balance sheet? Business would do well to adopt an attitude towards analysts along the lines of “We’re too busy running our business to talk to you. If you like us, buy; if you don’t, sell.”

I do not think Senator Kolber is objecting at all to quarterly reporting. He talks about the need for transparency and full disclosure. He is objecting to and flagging the danger of jumping to premature or unwarranted conclusions on the basis of partial reports, short term.

À l’instar d’autres, vous avez indiqué que le Parlement devrait, sur le plan de la reddition des comptes, être au moins aussi rigoureux que ne le sont les sociétés cotées en bourse dans le secteur privé.

J’ai profité du congé de Noël pour lire l’excellente autobiographie de l’ancien sénateur Kolber, qui a connu une longue et brillante carrière dans le secteur privé. À titre de sénateur, il a été notamment président du comité des banques; il a toujours pris à cœur ses dossiers. Je voudrais vous faire part de son opinion à propos des rapports trimestriels.

Tout ce qui s’est dit à propos de la transparence « prospective », ce trimestre-ci et le suivant, c’est également de la foutaise.

Je cite le sénateur Kolber pour que vous puissiez saisir l’essence de ses propos.

J’ai fait ma part d’exposés destinés à des analystes financiers, tout d’abord lors de notre placement initial de titres en 1974, mais je n’ai jamais consulté d’analystes trimestriellement et je ne leur ai certes jamais parlé dans le cadre de conférences téléphoniques trimestrielles. L’entreprise a-t-elle réalisé les gains visés au cours du présent trimestre? L’objectif officiel établi par consensus ou l’objectif officieux et chuchoté a-t-il été atteint, donnant un aperçu fiable des gains susceptibles d’être dégagés au cours du prochain trimestre? Ce ne sont que beaux discours et inepties qui n’ont rien à voir avec la gestion d’une entreprise. Peu m’importe le génie que vous êtes, vous ne faites pas bien votre travail si vous ne planifiez qu’en fonction des trois prochains mois. De nombreux PDG sont obligés de n’envisager que le court terme, et je ne connais aucune entreprise qui a connu une croissance satisfaisante en n’ayant que des objectifs à court terme. Je ne me suis jamais préoccupé d’atteindre les objectifs trimestriels. C’étaient plutôt les cinq années à venir que j’avais à cœur.

Voici un autre extrait :

À mon époque, jamais je n’ai été témoin d’analystes qui dirigeaient quoi que ce soit. Aujourd’hui, c’est le monde à l’envers : ce sont eux qui dirigent les entreprises. Il y a peut-être plusieurs raisons qui peuvent expliquer vos résultats trimestriels un peu faibles : des conditions météorologiques à la guerre. Les deux questions essentielles qu’il faudrait se poser sont les suivantes : Votre actif est-il stable et s’accroît-il? Quelle est la situation de votre bilan? Les entreprises auraient intérêt à adopter l’attitude suivante à l’égard des analystes : « La direction de notre entreprise nous accapare trop pour que nous puissions vous parler. Si vous aimez ce que nous offrons, achetez. Sinon, vendez. »

Je ne pense pas que le sénateur Kolber s’opposait aux rapports trimestriels. Il faisait valoir la nécessité de la transparence et de la divulgation intégrale. Il s’opposait à ce que l’on tire des conclusions hâtives et non fondées sur la foi de rapports partiels et à court terme. Il a signalé qu’il y avait là un danger.

Senator Segal: I do not think I would have agreed with his particular turn of phrase, but let me be very clear: Financial markets do not look for quarterly numbers as absolute indicators of fundamental outcomes. They look to quarterly reports to indicate whether the company is on plan. That may be a five-year plan. Look at organizations in the auto industry, which have had huge numbers to overcome. Some of them have established long-term plans. Even though they may have had a bad quarter, they may be on plan for what they said they would be doing over a two-year period and their stock goes up. The markets understand the difference.

My understanding would be that the management, discussion and analysis, or MD and A, would say, for example, "We have a four-year plan for infrastructure relative to public health. We hope we would be 15 per cent down the road at the end of this year, or actually 22 per cent down the road for the following reasons." It would be in the interests of the people writing the MD and A to be absolutely frank about where they are relative to the five-year plan. No quarterly numbers in and of themselves should be indicative of anything. It is the trend over a series of quarters that would suggest questions might be asked or suggest that a department is performing superbly and may be able to take on further responsibilities because they are dealing with complex issues now. We are deprived of all that information on a regular in-year basis.

My hope is that this proposal will produce a ready source of actual financial information in-year so that parliamentarians can ask questions before it is all done. The Auditor General, who does a superb job, cannot audit every department each single year. She must make choices. In this premise, one would have to have the equivalent of an audited quarterly statement in the marketplace on a regular basis. It might lighten her burden in some respects and provide greater financial clarity, which would be helpful.

Senator Murray: There are two elements to this bill. One is quarterly reporting; the other is full accrual accounting. I noted in the paper that was sent to us, written by Tom Axworthy and Julia Burch, that while they seem to support both of those elements, they make the point in their conclusion that while the application of full accrual accounting to government is still debatable, there is no debate about the need for or the value of quarterly reporting, whether on a cash basis or full accrual accounting basis. They make the distinction between the two elements. Must we have both? Can we have one without the other?

Senator Segal: We can move to a quarterly basis just on a cash accounting premise, which would probably be an easier transition.

The problem with cash in and cash out is that it does not in any way effectively reflect the federal government's assets. It does not necessarily reflect what the federal government's opportunity cost is in using money for one activity and not another. Accrual

Le sénateur Segal : Je ne crois pas que j'aurais adhéré à cette façon particulière de s'exprimer, mais je tiens à vous dire très franchement que les marchés financiers ne considèrent pas que les rapports trimestriels sont un reflet fidèle des résultats réels. Ils s'en servent pour déterminer si l'entreprise suit le plan établi. Il peut s'agir d'un plan quinquennal. Prenez l'exemple des constructeurs d'automobiles, qui ont eu une rude pente à remonter. Certains d'entre eux ont établi des plans à long terme. Ils ont peut-être essuyé des pertes au cours d'un trimestre donné, mais ils suivent éventuellement leur plan de deux ans, et leurs actions s'apprécient. Les marchés savent établir la distinction.

D'après moi, l'analyse par la direction de la situation financière et des résultats d'exploitation, le rapport de gestion, pourrait conclure notamment : « Nous avons un plan quadriennal sur l'infrastructure dans le domaine de la santé publique. Nous espérons être à 15 p. 100 à la fin de la présente année ou plutôt à 22 p. 100. En voici les raisons. » Les auteurs du rapport de gestion auraient intérêt à être d'une totale franchise sur leur situation par rapport au plan quinquennal. Aucun résultat trimestriel ne devrait constituer une tendance valable. Ce sont les résultats de plusieurs trimestres consécutifs qui sont susceptibles d'entraîner des questions ou de laisser supposer que le ministère a obtenu un rendement remarquable et est susceptible d'assumer d'autres responsabilités parce qu'il s'est attaqué à des questions complexes. Nous ne pouvons pas compter sur ce genre de renseignements à intervalles réguliers au cours d'un exercice donné.

J'espère que cette proposition entraînera une source conviviale de renseignements financiers réels portant sur un exercice donné, afin que les parlementaires puissent poser les questions pendant qu'il est encore temps. La vérificatrice générale, qui fait un travail remarquable, ne peut pas, en une seule année, exécuter des vérifications dans chaque ministère. Elle doit effectuer des choix. Sur la base de ce principe, il faudrait l'équivalent d'un état trimestriel vérifié et déposé. Un tel mécanisme pourrait alléger sa tâche à certains égards et offrir davantage de transparence financière, ce qui serait utile.

Le sénateur Murray : Le projet de loi comporte deux éléments. Les rapports trimestriels et la comptabilité d'exercice. Dans le document qu'ils ont rédigé et nous ont fait parvenir, Tom Axworthy et Julia Branch semblent appuyer ces deux éléments, mais font valoir dans leur conclusion que, même si l'on peut débattre de l'opportunité de la comptabilité d'exercice au sein de l'administration fédérale, il ne saurait être question de remettre en question la nécessité ou la valeur des rapports trimestriels, qu'il s'agisse de comptabilité de caisse ou de comptabilité d'exercice. Ils établissent une distinction entre les deux éléments. Les deux sont-ils nécessaires? Peut-on en avoir seulement un?

Le sénateur Segal : Nous pouvons adopter les rapports trimestriels dans le cadre de la comptabilité de caisse. Ce serait probablement une transition plus facile.

La comptabilité de caisse entraîne un problème : elle ne permet pas de faire ressortir l'actif du gouvernement fédéral. Elle ne fait pas ressortir nécessairement le coût de renonciation assumé par le gouvernement lorsqu'il affecte des crédits à une activité plutôt

accounting captures those values and it gives the taxpayer, parliamentarians, financial experts and others who want to look at the Government of Canada's books department by department a sense of how we are managing all of the assets entrusted to us; including, by the way, management time, which accrual accounting must reflect because it deals with human resource costs and how it is displayed against the various obligations you have to discharge certain duties going forward.

For example, accrual accounting would have caught, some time ago, the demographic stress that the federal public service is facing because the auditor's question would be: What are you doing about that demographic retirement number, the spots that have to be filled? What are you investing in that now? People have a right to know. It is their money; it is their government.

In a perfect world, I would love to get both, but I would consider it to be meaningful progress if we got quarterly reporting on a cash basis, and I would not be in any way unhappy with that circumstance.

Senator Mitchell: I am interested, and Canadians would be as well, in the fact that you have included both the general government departments and the Bank of Canada. Can you comment on the inclusion of the Bank of Canada? Generally, it seemed to be more independent. Is it an expenditure issue of any kind at this point?

Senator Segal: I did not want to start on the list of reporting bodies with serious and critical areas of government left out. I assumed that, just with the 120 days that I suggested as a transition period, there would be a push-back of the system. If we did not start from a reasonably coherent position, we would have almost nothing left by the end of the push-back. Various departments or an independent Crown agency such as the bank may make the case that they have rational reasons not to be on the list. We saw that with respect to Bill C-2 relative to certain reporting requirements, relative to independent pension management groups and others. There was a give-and-take process and changes were made. I will not be fundamentalist about the list, but I felt that if we did not start with a fulsome list, we would be left with almost nothing by the time we were done.

Senator Eyton: Senator Segal, I am curious that you seem to be in a position where you would accept cash accounting.

Senator Segal: It is not my first choice.

Senator Eyton: It certainly should not be your first choice. The difficulty with cash accounting is that it allows you to fiddle. The whole purpose of Bill S-217 is to reduce the opportunity to fiddle but rather to get honest reporting. The accrual system is the only one that will get us there. It will get the long-term assets and liabilities and avoid the timing opportunities that are implicit in cash accounting.

qu'à une autre. La comptabilité d'exercice permet tout cela; elle indique aux contribuables, aux parlementaires, aux experts financiers et à tous ceux qui examinent les comptes du gouvernement du Canada pour chaque ministère, la façon dont nous gérons tout ce qui nous a été confié. Soit dit en passant, le temps de gestion est pris en compte dans la comptabilité d'exercice parce qu'il s'agit d'un coût sur le plan des ressources humaines et il est réparti en fonction des différentes tâches qui doivent et devront être accomplies.

Par exemple, la comptabilité d'exercice aurait permis de détecter, il y a quelque temps, les problèmes démographiques de la fonction publique fédérale parce que la vérificatrice générale aurait demandé : « Quelles mesures prenez-vous pour compenser les départs à la retraite et pourvoir les postes qui seront ainsi vacants? » Les gens ont le droit de savoir. Il s'agit de leur argent. Il s'agit de leur gouvernement.

Dans un monde idéal, je souhaiterais avoir les deux, mais j'estimerai qu'il serait utile d'adopter les rapports trimestriels dans le cadre de la comptabilité de caisse. Cela ne me déplairait nullement.

Le sénateur Mitchell : Tout comme les autres Canadiens, je remarque avec intérêt que vous avez englobé à la fois les ministères et la Banque du Canada. Pourquoi avez-vous inclus la Banque du Canada? Elle semblait être plus indépendante. S'agit-il d'une question liée aux dépenses?

Le sénateur Segal : Je ne voulais pas établir la liste des organismes visés en omettant des éléments importants de l'administration fédérale. J'ai estimé que, simplement à cause des 120 jours que j'ai proposés comme période de transition, il y aurait un vent de résistance. Si, d'entrée de jeu, nous n'avions pas adopté une position suffisamment cohérente, nous nous serions presque retrouvés les mains vides après le vent de résistance. Différents ministères ou organismes d'État indépendants comme la Banque du Canada peuvent faire valoir des motifs raisonnables de ne pas figurer sur la liste. Ce fut le cas pour les gestionnaires de régimes de pensions indépendants et d'autres groupes lors de l'examen du projet de loi C-2 qui comportait des exigences en matière de rapports. Des compromis ont été consentis, et des modifications ont été apportées. Ma position à l'égard de la liste n'est pas radicale. J'ai estimé cependant que, si nous n'établissions pas au départ une liste exhaustive, nous nous retrouverions presque les mains vides à la fin du processus.

Le sénateur Eyton : Sénateur Segal, ma curiosité est piquée. Vous semblez accepter la comptabilité de caisse.

Le sénateur Segal : Ce n'est pas mon premier choix.

Le sénateur Eyton : Cela ne devrait certainement pas l'être. La comptabilité de caisse pose une difficulté : vous pouvez manipuler les chiffres. Le projet de loi S-217 vise essentiellement à réduire cette manipulation et à favoriser plutôt la présentation de rapports transparents. Seule la comptabilité d'exercice nous permettra d'y parvenir. Elle tiendra compte de l'actif et du passif à long terme, mettant fin à la souplesse qu'offre implicitement la comptabilité de caisse lorsqu'il s'agit du choix du moment.

You are saying it is not your first choice. It should be, it seems to me, a remote second choice.

Senator Segal: I am prepared to accept that characterization.

Senator Eyton: As an observation, all of us who are familiar with the private sector and public companies are used to these kinds of financial statements. In this case, your proposal would lead naturally — and I am looking outward a bit — to a system of accounting and the accountability of government management, which I guess would be the electorate. They would serve as the equivalent of shareholders in the private sector. Can you see this leading to a moment in time where prospectuses will be developed by parties as they go into an election so that there would be a tie-in with the reporting?

The Deputy Chairman: Before you answer, can I add the following: Would shareholders have the right to sell or buy?

Senator Segal: I am very much of the Jane Jacobs' view that there is a typology to government and a typology to the private sector. A cat is a cat and a dog is a dog; do not mix the two because you will get a disaster. I will not go down that road. I am a dog fan myself because they say dogs have families and cats have staff.

To get to your specific point, Senator Eyton, my sense is that the actual board of directors under our parliamentary system is the Parliament of Canada. Those are the individuals who are supposed to be exercising oversight on Her Majesty's expenditure of tax dollars. That is number one.

Number two, Ontario has already moved to the notion that the provincial auditor will issue a statement as to the actual state of provincial finances before the next general election. We have all sent the classic cycle. Political parties make remarkable promises in opposition, swing into office and say "Oh, my God, the cupboard is bare, and we cannot do any of that." Other governments make remarkable promises about how well things are going, and then after the election we find out that the situation might have been a touch overstated.

In Ontario, to their credit, they are trying to bring in a process where the provincial auditor will say, "Here are the financial realities, and this is the structure of the province's finances in the public domain — good, bad or otherwise." A political party that then makes promises that are unconnected to that particular document will find itself in a difficult defensive posture in any political campaign that may ensue. The notion is that we would have more of that so, for example, we actually knew what was being spent on various green initiatives — not announced but spent. There is a big difference between announced and spent. We would then understand what was actually flowing in the marketplace. This would allow for an informed debate about the

Vous dites que ce n'est pas votre premier choix. Il me semble que ça devrait être un second choix hypothétique.

Le sénateur Segal : Je suis prêt à accepter l'expression « second choix hypothétique ».

Le sénateur Eyton : Je tiens à faire remarquer que tous ceux d'entre nous qui connaissent bien le secteur privé et les entreprises publiques sont habitués à de tels états financiers. Votre proposition entraînerait naturellement — et j'extrapole un peu — une méthode de comptabilité et la reddition des comptes en matière de gestion gouvernementale, ce qui équivaut, je pense, à l'électorat. Les électeurs seraient en quelque sorte comme les actionnaires dans le secteur privé. Pouvez-vous envisager que cela pourrait déboucher ultérieurement sur une situation où les partis politiques élaboreraient des prospectus pendant les campagnes électorales, de façon à se conformer aux exigences en matière de rapports?

La vice-présidente : Avant que vous ne répondiez, je souhaiterais ajouter ceci : « Les actionnaires auraient-ils le droit de vendre ou d'acheter? »

Le sénateur Segal : Je suis tout à fait d'accord avec Jane Jacobs selon qui il existe une typologie propre à l'administration publique et un autre s'appliquant au secteur privé. Appelons un chat un chat. Ce n'est pas un chien. Il faut établir une distinction entre les deux, sinon vous courez au désastre. Je ne m'engagerai pas dans cette voie. Quant à moi, je préfère plutôt le chien parce qu'on dit que le chien a une famille alors que le chat a des employés.

Revenons à votre point précis, sénateur Eyton. À mon avis, le Parlement canadien forme le véritable conseil d'administration dans notre système parlementaire. Ce sont les parlementaires qui sont censés surveillés l'utilisation des deniers publics. C'est le premier point.

Deuxièmement, l'Ontario a déjà établi la notion que le vérificateur général provincial produira un état financier exposant la situation des finances provinciales avant la tenue des prochaines élections générales. Nous avons tous participé au cycle classique. Lorsqu'ils sont dans l'opposition, les partis politiques font de belles promesses. Une fois au pouvoir, ils disent : « Mon Dieu, la caisse est vide. Nous ne pouvons pas respecter nos promesses. » D'autres gouvernements font également de belles promesses. Après la tenue des élections, on se rend compte qu'ils ont peut-être légèrement exagéré.

Donnons crédit à l'Ontario. Cette province essaie de mettre en œuvre un mécanisme qui permettrait au vérificateur général provincial de brosser un tableau — bon, mauvais ou autre — de la situation financière et des finances publiques. Le parti politique qui ferait alors des promesses qui ne tiendraient pas compte de ce tableau se retrouverait dans une situation défensive difficile pendant la campagne électorale qui s'ensuivrait. Dans le cadre d'un tel mécanisme, on pourrait même notamment savoir les montants qui ont été dépensés dans le domaine environnemental — il s'agit des montants dépensés et non de ceux qui ont été annoncés. La différence est énorme entre ce qui est annoncé et ce qui est dépensé. Nous saurions alors ce qui se

gap between promises that may have been made and actual investments that are being taken up on the ground. I see that as strengthening the political process through more clarity.

I do not think we will ever get to prospectuses in that way. However, the notion that a government making an announcement about a new program would be allowed to go for a very long time without some pro forma statement of how that program would be funded, the underlying costs, the necessary assets and how existing assets would be deployed, and the kind of borrowing from the Consolidated Revenue Fund that would be necessary until the department or the program were to be up and running, would all follow from this. I think all of that would be a significant step forward.

Senator Murray: Senator Segal, have you given up on the estimates process? Is this an alternative to an effective estimates process?

Senator Segal: I have concluded, having been around when the deemed decision was made and having been as implicit as a young junior staffer could have been — the notion that the research office got more people on staff struck me as a hell of a deal and I was in favour of it at the time for the opposition under Mr. Stanfield — I believe the estimates process has lost meaning. I do believe there is no intersection between Parliament's absolute right of control and questioning and what actually is being spent by the government of the day. It is not anyone's fault. There is no conspiracy. It is just the weight of information on one side and the lack of time on the other.

One of my first experiences was to see a multi-billion dollar estimate go through the chamber in which I now work in a period of minutes. When you see that, you recognize that it is no one's fault. No one here is avoiding their responsibility. However, the system no longer accommodates the capacity to slow this process down and take a look at this particular slice because it is of concern to us as Canadians or as taxpayers. The quarterly reporting option would allow parliamentarians to engage at a level which is easily understood and may be in fact more relevant to the day-to-day activities of taxpayers.

Senator Murray: I hope you are right about that. I believe at least partially you will prove to have been right about it. I tend to think that Parliament should take back its prerogatives with regard to the power of the purse. If Parliament does not take back those prerogatives, Parliament will sink into even greater irrelevance than it is in now.

You mentioned the lack of a proper debate on questions of what portion of a surplus ought to go into debt retirement or tax reduction or further spending. We have not had that debate. Both the previous government and this government have committed what I think is an outrageous abuse of Parliament by taking amounts of money and simply dumping them into general areas.

passé en fait. Nous pourrions ainsi tenir un débat éclairé sur l'écart entre les promesses faites et les mesures concrètes mises en œuvre. Il en découlerait une plus grande transparence qui renforcerait le processus politique.

Je ne pense pas que nous aurons un jour de tels prospectus. Cependant, le gouvernement annonçant un nouveau programme pourrait attendre longtemps avant de faire connaître officiellement les modalités de financement du programme, les coûts en jeu, les moyens nécessaires et leur utilisation ainsi que les montants qu'il faudrait emprunter du Trésor le temps que le programme soit mis en œuvre. Je pense qu'il s'agirait là d'un progrès important.

Le sénateur Murray : Sénateur Segal, avez-vous baissé les bras en ce qui concerne le budget des dépenses? Cette proposition ne constitue-t-elle pas une solution de rechange efficace au budget des dépenses?

Le sénateur Segal : Ayant été présent lorsque la décision de la chose réputée a été prise et y ayant été mis à contribution dans toute la mesure possible pour un jeune membre subalterne du personnel — la notion que le bureau de recherches dispose d'employés supplémentaires m'avait alors beaucoup plu, et j'étais en faveur de cela pour l'opposition dirigée par M. Stanfield —, j'estime que le budget des dépenses a perdu son sens. Je crois cependant qu'il n'y a aucun lien entre le droit absolu du Parlement d'exercer un contrôle et de poser des questions, et ce que dépense le gouvernement. La faute n'est imputable à personne. Il n'y a aucune conspiration. Il y a simplement la masse d'information d'une part et le manque de temps d'autre part.

L'une de mes premières expériences fut de voir la Chambre dans laquelle je travaille aujourd'hui examiner et adopter en quelques minutes un budget des dépenses de plusieurs milliards de dollars. Après une telle expérience, vous savez que la faute n'est imputable à personne. Personne ici ne se dérobe à ses responsabilités. Cependant, le système en place ne permet plus de ralentir le processus pour examiner un point particulier qui nous tient à cœur à titre de Canadiens ou de contribuables. Les rapports trimestriels permettraient aux parlementaires d'accomplir ce qui pourrait facilement être compris et ce qui pourrait être, en fait, plus en rapport avec les activités quotidiennes des contribuables.

Le sénateur Murray : J'espère que vous avez raison cet égard. Du moins partiellement, je crois que vous le prouverez. Je suis enclin à croire que le Parlement devrait assumer de nouveau le pouvoir de dépenser, sinon il sombrera encore davantage dans l'insignifiance.

Vous avez fait allusion à l'absence d'un débat pertinent sur la partie de l'excédent budgétaire qu'il faudrait affecter au remboursement de la dette, à la réduction des impôts ou à des dépenses supplémentaires. Ce débat n'a pas eu lieu. Le gouvernement précédent et le gouvernement actuel ont gravement porté atteinte au Parlement en simplement affectant

Bill C-48 and Bill C-43 are the two bills in which considerable amounts of monies were simply dumped into various departments for notional purposes — higher education or whatever — with no more specificity or detail than that. The Conservative opposition at the time raised Cain about it when the Martin government did it and then proceeded, once having taken office, to do exactly the same thing.

It is up to Parliament to stop that sort of thing, and it can be done even under the present rules of the game. I would like to see some changes in the rules of the House of Commons, which is a primary chamber where the power of the purse is supposed to be exercised to ensure that estimates are in fact considered and debated. If it means going back to Committee of the Whole, even for a limited number of departments — and this has been tried — I would go in that direction. If Parliament does not exercise the power of the purse, all the rest of it is window dressing. Feeding Parliament and parliamentarians little pieces of the executive prerogative, whether it is the appointment of judges or whatever, is not the answer to the problem. I would leave the executive with their prerogatives, but I would want Parliament to recapture its prerogatives, which it has allowed to fall into desuetude.

Senator Segal: I profoundly believe that this small initiative with respect to quarterly statements will help Parliament begin to recapture its constitutional obligations because at the present time there are few incentives for an elected parliamentarian to spend his or her time or political capital becoming an expert with respect to the minutia of the expenditures of department A or department B. If there are any political incentives they are around the retroactive “gotcha” approach, which we often see. It does not matter who is in government or who is in opposition. It is part of the mechanism of the system and it generates media interest.

On the other hand, individuals could become relatively expert by just going through the quarterly statements and asking questions with respect to the operation of a particular department. That information could then be used to make the minister accountable in the House or in committee on certain matters before the executive prerogative to put money elsewhere were to be used and Parliament informed post factum. That may bring pressure to bear on governments to understand that they all have an obligation for more regular disclosure and more debate. It may actually make the discussion of expenditures more interesting in Parliament, which understandably it is not now for many of us. Parliamentarians who want to be re-elected have to think about how they are portrayed at home and how they are seen to be doing their job. It is only understandable.

Senator Murray: I can ask this question when we come to clause-by-clause consideration of the bill, but it is a matter of detail. There is a reference in the bill to further information being brought forward as the responsible minister deems appropriate. Have you thought about the distinction that is now made as a result of the Federal Accountability Act between the reporting

des montants à des postes généraux. Les projets de loi C-248 et C-43 sont de mesures législatives qui ont permis d'accorder simplement des montants des ministères à des fins théoriques — l'éducation supérieure, notamment — sans ne donner aucune précision supplémentaire. Il y a eu une levée des boucliers de la part de l'opposition conservatrice, lorsque le gouvernement Martin a agi ainsi. Une fois qu'ils eurent pris le pouvoir, les conservateurs ont agi exactement comme leurs prédécesseurs.

Il appartient au Parlement d'y mettre fin, et il est possible d'y parvenir même avec les règles actuelles. J'aimerais que soient modifiées les règles de la Chambre des communes, qui détient le pouvoir de dépenser et qui doit s'assurer que le budget des dépenses est examiné et débattu. S'il faut, pour ce faire, se constituer en comité plénier, ne serait-ce que pour examiner un nombre restreint de ministères — et il y a des précédents à cet égard —, cette solution aurait mon assentiment. Si le Parlement n'exerce pas le pouvoir de dépenser, tout le reste n'est que de la poudre aux yeux. Céder au Parlement et aux parlementaires des pouvoirs exécutifs fragmentaires, notamment la nomination des juges, ne constitue pas la réponse au problème. Je laisserais au pouvoir exécutif ses prérogatives, mais je voudrais que le Parlement assume de nouveau les siennes, qu'il a laissé tomber en désuétude.

Le sénateur Segal : Je crois profondément que cette petite initiative que constituent les rapports trimestriels aidera le Parlement à assumer de nouveau ses obligations constitutionnelles, parce que, à l'heure actuelle, les parlementaires élus sont incités à consacrer leur temps ou leur capital politique pour se spécialiser dans les détails des dépenses du ministère A ou du ministère B. Les incitations politiques résident en la possibilité de prendre quelqu'un en défaut « a posteriori », ce dont nous sommes souvent témoins. Peu importe qui forme le gouvernement ou qui se trouve dans l'opposition. C'est un aspect du système politique, qui soulève l'intérêt des médias.

Par contre, certains deviennent relativement des experts simplement en examinant des états financiers trimestriels et en posant des questions sur le fonctionnement d'un ministère donné. Grâce à ces renseignements, on peut alors demander des comptes au ministre à la Chambre ou en comité sur certains points avant que le pouvoir exécutif ne prenne une décision et que le Parlement en soit informé « a posteriori ». Les gouvernements seront peut-être alors forcés de comprendre qu'ils ont l'obligation de divulguer l'information à intervalles plus réguliers et de tenir davantage de débats. L'examen des dépenses sera peut-être plus intéressant au Parlement, ce qui n'est pas actuellement le cas pour bon nombre d'entre nous. Les parlementaires qui souhaitent être réélus doivent songer à l'image qu'ils offrent à leurs électeurs respectifs et à la façon dont leur travail est perçu. C'est tout à fait compréhensible.

Le sénateur Murray : Je pourrais poser cette question lors de l'examen article par article du projet de loi, mais ce n'est qu'un détail. Le projet de loi fait allusion à d'autres renseignements qui devraient être déposés si le ministre responsable les juge pertinents. Avez-vous songé à la distinction qui découle de la Loi fédérale sur la responsabilité et qui est établi entre les

roles of ministers and deputy ministers in this connection, and whether the onus for bringing forward the financial information ought to be not on the minister, as in your bill, but on the accounting officer?

Senator Segal: I have an open mind regarding that suggestion. I am not troubled by it except to say that I am not happy about diluting ministerial accountability generically. While ministers may not know everything that goes on in their departments, they should know about things that are of a financial and material nature. If they are not being informed about things of a financial and material nature, they have the right to ask why. This process will make that more transparent.

Senator Stratton: As you can see, there is concern around the table with respect to process, and I have the same concern.

We have previously discussed in this committee that when the estimates come down, we will actually take it and pull it apart, department by department, and give it to the various departments. If we are to manage this process, there should be a way of handling it properly and appropriately so that the House of Commons, for example, could refer these reporting mechanisms to individual committees. Do you think such a process has potential?

If we reflect the same process here in the Senate, we have comparable committees that could vet this reporting and break it down into component parts that are more manageable. In my view, a process such as that must take place, otherwise it becomes like our study of the estimates.

Senator Segal: I agree with your proposition. I believe any committee of the House or the Senate that has a particular focus, whether fisheries, health and safety or human rights, and does not look at the actual, germane spending by the federal Crown in that area at least once a year for the purpose of understanding the relationship between the budget, the plan, the goals and the policy is not doing the best possible job for the taxpayer. I think the allocation of time and expertise, as you suggest, would be extremely helpful and would also suggest to our friends, the Library of Parliament — those people who serve the committees — that individuals with expertise in understanding the quarterly numbers would be an important addition over time. This is not rocket science. Many of our existing research officers could take instruction in understanding quarterly numbers. Many people have done that with the advent of financial reporting and have become even stronger in the outstanding work they do for us already by having that understanding. It is not necessarily an add-on cost. I think the allocation of time for drilling down around expenditure by subject area would be an improvement both in this place and the other.

The Deputy Chairman: Thank you, Senator Segal.

obligations dont doivent s'acquitter les ministres et les sous-ministres en matière de rapports à cet égard et avez-vous pensé que la responsabilité du dépôt des renseignements financiers ne devrait pas incomber au ministre, comme c'est le cas dans votre projet de loi, mais bien à l'agent comptable?

Le sénateur Segal : Je ferai preuve d'ouverture d'esprit par rapport à votre suggestion. Elle ne me pose aucun problème, mais je dois dire qu'il ne me plaît guère d'édulcorer le principe général de la reddition des comptes des ministres. Même si les ministres ne savent peut-être pas tout ce qui se passe dans leur ministère, ils devraient être au courant des questions financières et importantes. S'ils ne le sont pas, ils ont le droit de demander pourquoi. Le projet de loi rendra ce mécanisme plus transparent.

Le sénateur Stratton : Comme vous pouvez le constater, mes collègues sont préoccupés, et je le suis également.

Notre comité a déjà signalé que, lorsque le budget des dépenses sera déposé, nous le diviserons ministère par ministère, et les différentes parties seront confiées aux ministères respectifs. Si nous devons nous acquitter de cette tâche, il doit exister une façon de la mener à bien, de manière à ce que la Chambre des communes puisse notamment confier les mécanismes relatifs à ces rapports aux différents comités. Croyez-vous que cela soit possible?

Si nous devons appliquer la même chose au Sénat, celui-ci est doté et de comités analogues qui pourraient vérifier ces rapports et les diviser de façon à ce qu'il soit plus facile de les examiner. Un tel processus doit être mis en œuvre, sinon la situation sera semblable à ce qui existe pour le budget des dépenses.

Le sénateur Segal : Je souscris à votre proposition. À mon avis, le comité de la Chambre et du Sénat dont le mandat particulier porte notamment sur les pêches, la santé et la sécurité ou le droit de la personne et qui n'examine pas au moins une fois par année les dépenses réelles engagées par l'État dans le domaine dont il est responsable afin de saisir le lien entre le budget, le plan, les objectifs et la politique, ce comité dis-je ne sert pas les intérêts du contribuable. Je pense qu'il serait extrêmement utile d'y consacrer le temps et les compétences nécessaires, comme vous l'avez proposé, ce qui indiquerait également à nos amis de la Bibliothèque du Parlement, qui sont au service des comités, qu'il serait important au fil du temps de s'adjoindre des spécialistes des états financiers trimestriels. Ce n'est pas sorcier. Bon nombre de nos analystes pourraient recevoir de la formation sur les états financiers trimestriels. Beaucoup ont été formés lors de la mise en œuvre des rapports financiers, et les connaissances ainsi acquises les ont rendus encore plus compétents dans le travail remarquable qu'ils accomplissent déjà pour notre compte. Ce n'est pas nécessairement un coût supplémentaire. J'estime que consacrer du temps à l'examen exhaustif des dépenses par domaine constituerait une amélioration et à la Chambre et au Sénat.

La vice-présidente : Merci, sénateur Segal.

Honourable senators, we will meet next Tuesday to hear from the Treasury Board. There may be the possibility of a Crown corporation such as the CBC wishing to appear before us. If they do not, we may get to clause-by-clause consideration of the bill by Tuesday. If not, reserve Wednesday night.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, February 6, 2007

The Senate Standing Committee on National Finance met this day at 9:35 a.m. to consider Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act (quarterly financial reports).

Senator Joseph A. Day (*Chairman*) presiding.

[*Translation*]

The Chairman: Good morning, ladies and gentlemen. Welcome to the 26th meeting of the Senate Standing Committee on National Finance. Let me recall for your benefit that the committee's field of interest is government spending, either directly through the estimates or indirectly through bills that provide borrowing authority or bear upon the spending proposals identified in the estimates.

[*English*]

Today, we are continuing our study of Bill S-217, to amend the Financial Administration Act and the Bank of Canada Act with regard to quarterly financial reports. This bill proposes amendments to the Financial Administration Act to require that those portions of the federal public administration named in it be required to submit quarterly financial reports to Parliament. This requirement would also be extended to Crown corporations and the Bank of Canada.

Last week, we heard from the sponsor of the bill, Senator Segal, who represents the Kingston area in Ontario. We are joined today by Treasury Board Secretariat officials, Charles-Antoine St-Jean and David Moloney.

Yesterday, the committee received a letter from the Business Development Bank of Canada, BDC, and I want to ensure that honourable senators have that letter. If you have not received it, the clerk has extra copies. The letter is dated February 5, 2007. So far, that is the only written communication we have received in relation to this bill. It outlines BDC's observations about the bill. At the end of the oral testimony, we should discuss whether we have sufficient information to proceed with clause by clause on this bill or if honourable senators would like to hear from other witnesses.

Honorables sénateurs, notre prochaine séance aura lieu mardi prochain. Nous accueillerons alors des représentants du Conseil du Trésor. Il est possible qu'une société d'État comme la SRC veuille comparaître. Sinon, nous pourrions procéder à l'examen article par article du projet de loi. Dans le cas contraire, nous le ferons mercredi soir.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 6 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 35 pour étudier le projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels).

Le sénateur Joseph A. Day (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Bonjours mesdames et messieurs. Bienvenue à la 26^e réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales. J'aimerais rappeler aux sénateurs que le domaine d'intérêt du comité est l'examen des dépenses gouvernementales, soit directement dans le budget principale des dépenses, soit indirectement par le biais des projets de lois portant pouvoir d'emprunt ou se rapportant aux dépenses prévues dans le budget.

[*Traduction*]

Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude du projet de loi S-217, Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques et la Loi sur la Banque du Canada (rapports financiers trimestriels). Ainsi, le projet de loi propose de modifier la Loi sur la gestion des finances publiques de manière à exiger que les éléments de l'administration publique fédérale qui y sont nommés soient tenus de présenter des rapports financiers trimestriels au Parlement. Cette exigence s'appliquerait également aux sociétés d'État et à la Banque du Canada.

La semaine dernière, nous avons entendu son parrain, le sénateur Segal, qui représente la région de Kingston, en Ontario. Aujourd'hui, nous accueillons des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, MM. Charles-Antoine St-Jean et David Moloney.

Hier, le comité a reçu une lettre de la Banque du développement du Canada, c'est-à-dire la BDC, et j'espère que tous les collègues en ont reçu un exemplaire. Si ce n'est pas le cas, la greffière en a des copies supplémentaires. La lettre est datée du 5 février 2007. Jusqu'ici, c'est la seule communication que nous avons reçue au sujet du projet de loi à l'étude. La BDC y fait des observations sur le projet de loi. À la fin des témoignages, il faudra décider si nous avons suffisamment d'information pour passer à l'étude, article par article, du projet de loi ou si vous préférez entendre d'autres témoins.

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada, Treasury Board of Canada Secretariat: We are appearing today to discuss Bill S-217. With me is David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, who will focus on the estimates and expenditure management.

As a private member's bill, Bill S-217 proposes to legislate the requirement for quarterly financial reporting for all departments, agencies and Crown corporations.

Prior to commenting on the bill itself, I thought it would be useful to provide some perspective on what is currently in place and what initiatives are underway.

With respect to financial statement reporting, the Government of Canada is recognized as a world leader with a solid record of unqualified audit opinions on its consolidated financial statements. They are included with the Public Accounts of Canada, along with other financial information, and contain detailed information for every department and agency on their use of spending authorities as granted by Parliament.

In addition, accrual-based financial statements for all departments, agencies and Crown corporations are now tabled annually in Parliament.

With respect to end-year reporting, it contains accrual-based fiscal results of the government along with some departmental information.

Departments are also required to proactively disclose, on the web, quarterly detailed information on contracts, grants and contributions awarded along with information on travel and position reclassifications. So far, much has been done without any legislative requirement to do so.

In terms of current initiatives, the Federal Accountability Act and the related action plan have laid out a number of initiatives to strengthen financial management, accountability and transparency.

[Translation]

The act provided for the establishment of the independent position of Parliamentary Budget Officer to assist members of Parliament and committees in reviewing estimates as well as the economic and fiscal issues faced by the government in general and departments in particular.

The action plan committed the Department of Finance to provide quarterly forecast updates.

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : Je vous remercie de l'invitation à venir témoigner devant votre comité pour discuter du projet de loi S-217. Je suis accompagné aujourd'hui de mon collègue David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses, qui porte un intérêt particulier aux prévisions et à la gestion des dépenses.

En tant que projet de loi privé, le projet de loi S-217 propose d'exiger des rapports financiers trimestriels de tous les ministères, organismes et sociétés d'État.

Avant de formuler des commentaires sur le projet de loi, j'ai pensé qu'il serait utile de le mettre en contexte en mentionnant ce qui existe déjà au gouvernement fédéral à cet égard, ainsi que les initiatives en cours qui visent à renforcer la gestion et la responsabilité financières.

En ce qui concerne les rapports financiers établis selon comptabilité d'exercice, le gouvernement du Canada est un chef de file mondial réputé pour ses opinions sans réserve au sujet de la vérification de ses états financiers consolidés. Ces états financiers sont inclus dans les Comptes publics du Canada qui, de concert avec d'autres informations financières, fournissent des renseignements financiers détaillés sur chaque ministère et organisme et la façon dont ceux-ci exercent les pouvoirs en matière de dépenses qui leur sont conférés par le Parlement.

De plus, les états financiers établis selon la comptabilité d'exercice de tous les ministères et organismes et de toutes les sociétés d'État sont présentés chaque année au Parlement.

En ce qui concerne le rapport à la fin de l'exercice, il inclut les résultats financiers établis selon la comptabilité d'exercice du gouvernement, de même que certaines informations ministérielles.

Le ministère doit aussi divulguer proactivement dans le Web des informations trimestrielles détaillées sur les marchés et les subventions et contributions attribués, des renseignements sur l'accueil et les déplacements, ainsi que l'information sur la reclassification des postes. La plupart des initiatives que je viens de mentionner ont été mises en œuvre sans avoir été imposées par une loi.

En ce qui touche les initiatives en cours, la Loi fédérale sur la responsabilité et le plan d'action ont défini de nombreuses initiatives visant à renforcer la gestion, la responsabilité et la transparence financières.

[Français]

La loi a créé le poste de directeur parlementaire du budget indépendant pour appuyer les parlementaires et les comités dans leur revue des budgets et des enjeux fiscaux et économiques du gouvernement dans son ensemble et également ceux des ministères.

Le plan d'action a engagé le ministère des Finances pour mettre à jour trimestriellement ses prévisions financières.

Furthermore, the action plan assigned to deputy ministers a mandate to make recommendations in the area of financial management with a view to clarifying roles and responsibilities and to strengthening and simplifying financial management policies.

This review represents a major overhaul of our financial management policies and of the department's ability to produce audited departmental financial statements. Among other things, it should give senior financial officers a stronger role and lead to the creation of an independent audit committee within departments and agencies to improve delivery of performance information.

The budget process and accrual accounting are other topics under review which could have far-reaching implications for the federal government. As you will note, the government has determined that these initiatives should have top priority. However, given their scope and complexity, these initiatives will be implemented over a period of several years.

[English]

The Auditor General is supportive of all these initiatives but cautions to say that the capacity of the department needs to be upgraded to achieve this. Any consideration for Bill S-217 must take into account the information available, the range of initiatives, its feasibility in the short term and its incremental costs.

Such an initiative should be contemplated and careful consideration given to the type of information produced. If parliamentarians are looking for information on the overall financial picture of the Government of Canada, *The Fiscal Monitor* provides consolidated financial information on a monthly basis.

If the goal is to provide information on the use of spending authorities by departments, the fact must be taken into account that the appropriations are not on the same basis as generally accepted accounting principles. General purpose financial statements prepared on an accrual basis would not present detailed information on the use of appropriations.

In this regard, it is possible that a proposed wording of the bill may not achieve the real intent for more timely and detailed information on expenditures or spending. When considering an initiative such as this, one needs to ensure that departments and Crown corporations have the capacity and system controls to produce high quality reports in a timely manner. Increased rigour and oversight will result from the chief financial officer model and the establishment of audit committees. Combined with improvement in controls at the departmental level, preparations for audits will lay the groundwork for quarterly reporting.

De plus, le plan d'action a mandaté un comité de sous-ministres pour apporter des recommandations dans le domaine de la gestion financière afin de clarifier les rôles et les responsabilités, et de renforcer et simplifier les politiques de gestion financière.

Cette revue représente une révision majeure de nos politiques de la gestion financière de la capacité des ministères qui, entre autres, devrait mener à des états financiers ministériels vérifiés, renforcer le rôle des agents principaux des Finances et créer un comité de vérification indépendant dans les ministères et agences afin d'améliorer la présentation de l'information sur le rendement.

L'établissement des budgets et l'affectation des crédits selon la comptabilité d'exercice est un autre sujet à l'étude par le gouvernement qui pourrait avoir un impact profond pour le gouvernement fédéral. Comme vous pouvez le constater, le gouvernement attribue une priorité considérable à ces initiatives, néanmoins, considérant leur étendue et leur ampleur, leur implantation s'étendra sur plusieurs années.

[Traduction]

La vérificatrice générale souscrit à ces projets, mais elle a fait remarquer que la capacité des ministères doit être renforcée pour pouvoir atteindre de tels résultats. Tout examen du projet de loi S-217 doit tenir compte des informations disponibles, de la gamme d'initiatives déjà entamées, de sa faisabilité à court terme, ainsi que des coûts supplémentaires qu'il engendrerait.

Toutefois, si l'on envisageait une telle initiative, il faudrait examiner soigneusement le type d'information produite. Si les députés veulent des informations sur la situation financière globale du gouvernement fédéral, *La revue financière* constitue une excellente source d'information puisqu'elle présente des données consolidées par mois.

Par ailleurs, si l'on veut fournir de l'information sur la façon dont les ministères exercent leur pouvoir en matière de dépenses, il faut tenir compte du fait que la comptabilisation des crédits ne repose pas sur les principes comptables généralement reconnus (PCGR). Des états financiers généraux établis selon la comptabilité d'exercice ne fourniraient pas d'information détaillée sur l'utilisation des crédits.

Il est possible aussi que le libellé du projet de loi ne permette pas d'en atteindre l'objectif principal qui, semble-t-il, est d'obtenir plus rapidement des informations détaillées sur les dépenses. Pour envisager une pareille initiative, il faudrait être sûr que les ministères et les sociétés d'État possèdent la capacité et les systèmes de surveillance internes requis pour produire des rapports de haute qualité en temps opportun. La rigueur et la surveillance accrues que permettrait le modèle du dirigeant principal des finances, la mise sur pied de comités des vérifications et l'amélioration des mécanismes internes de surveillance qui seront établis aux fins des vérifications prépareraient le terrain pour des états financiers trimestriels.

These improvements would allow for the provision of high quality financial reports without the intensive activity required to prepare year-end financial statements.

The Auditor General commented on that last spring.

However, until these improvements are achieved, while quarterly financial statements remain a long-term goal, it may not be advisable as it detracts from other initiatives underway.

I look forward to an interesting discussion.

The Chairman: Honourable senators, I am running a list of questioners. I will start with Senator Segal who was the sponsor of this bill and he can bring some clarification to some of your points.

Senator Segal: My core question is whether, in your judgment, this is essentially superfluous and not helpful relative to a more detailed understanding of how the Crown spends money on a department-by-department basis, or whether it is an issue of an appropriate time span for orderly implementation. I notice in the letter sent by the BDC that they went out of their way to lay out in detail the many quarterly reports they now file. They did, however, despite the detail, indicate their concern about the massive cost should they have to do a quarterly report to Parliament. I would settle for the quarterly report they sent to Treasury Board, just making it public. I think the taxpayers would.

I understand your point about not having all the audit committees in place and having to have them in place over time. Is it your recommendation that we should view this as, first, get all the audit committees in place and then deal with quarterly reporting, or do you think as I do that the public service of Canada can both walk and chew gum at the same time?

Mr. St-Jean: We can do both, senator. A couple of weeks ago I was in the U.K. having discussions on that very topic with some colleagues at the treasury and also the national audit office.

In the U.K., they have audited financial statements for all departments, the 49 resource departments and 500 agencies. I asked whether they also published a quarterly financial statement for the departments. They said they were not planning to do it because of capacity and the multiplicity of reports that would be published.

Over the long term they will, and that is because they are getting their audited statements in shape now. They are more advanced than we are. We are shooting for 2009 for 23 departments; for them, it is already done.

Grâce à ces améliorations, nous pourrions dispenser des rapports financiers de haute qualité sans les interventions et activités majeures qui sont maintenant requises, une fois l'exercice terminé afin de dresser les états financiers de fin d'année du gouvernement fédéral.

La vérificatrice générale avait fait des observations à ce sujet le printemps dernier.

Cependant, jusqu'à ce que ces améliorations aient été apportées, même si les états financiers trimestriels des ministères demeurent un objectif à long terme, ils pourraient ne pas être avantageux dans la mesure où ils nuiraient aux initiatives déjà en cours.

Voilà qui met fin à ma déclaration, et il me tarde de prendre part à un débat aussi intéressant.

Le président : Chers collègues, j'ai une liste de personnes qui souhaitent poser des questions. Je vais commencer par céder la parole au sénateur Segal, parrain du projet de loi à l'étude, pour qu'il puisse donner certaines précisions.

Le sénateur Segal : Ma question centrale est de savoir si, selon vous, cette mesure est essentiellement superflue et inutile pour mieux comprendre comment l'État dépense l'argent, ministère par ministère, ou s'il s'agit simplement d'une question d'opportunité pour la mettre en œuvre. Je remarque, dans la lettre envoyée par la BDC, qu'on s'est donné beaucoup de peine pour exposer en détail les nombreux rapports trimestriels qu'elle doit actuellement déposer. En dépit de toutes ces précisions, elle a cependant dit être préoccupée par le coût important qu'entraînerait la présentation de rapports trimestriels au Parlement. Je me contenterais qu'on rende public le rapport trimestriel qu'elle envoie au Conseil du Trésor. Je crois que ce serait également suffisant pour renseigner les contribuables.

Je comprends quand vous faites valoir que tous les comités de vérification ne sont pas en place et qu'il faut du temps pour le faire. Nous recommandez-vous tout d'abord de mettre en place tous les comités de vérification, puis de régler la question des rapports trimestriels ou estimez-vous, comme moi, que l'appareil fédéral peut faire les deux à la fois?

M. St-Jean : Nous pouvons faire les deux, sénateur. Il y a quelques semaines, j'étais au Royaume-Uni où je participais justement à des discussions sur le même sujet avec des homologues du Trésor et du Bureau de vérification national.

Au Royaume-Uni, tous les ministères, c'est-à-dire les 49 ministères fournisseurs de ressources et les 500 organismes, ont des rapports financiers vérifiés. J'ai demandé à savoir s'ils publiaient également un état financier trimestriel pour les ministères. Ils m'ont répondu qu'ils ne projetaient pas de le faire en raison de la capacité et de la multiplicité des rapports qu'il faudrait publier.

À long terme, ils vont le faire, parce qu'ils sont en train de mettre au point leurs états vérifiés. Ils sont plus avancés que nous. Nous visons 2009 pour 23 ministères alors qu'eux l'ont déjà fait.

So, even being much further ahead than we are on that front, they do not intend to do it now because they do not have the capacity. If we were to move to quarterly financial statements, I would be concerned about preparing data which would not be of sufficient quality. If we were to produce data with errors, we would introduce a level of uncertainty. The statements need to be good to be useful; they need to be credible and solid.

Senator Segal: It would be my perception that, as we speak, you and your colleagues in Treasury Board have a regular update on how much money each department is spending, and how much money each department's revenue-gathering activities are generating, independent from what they take from the Consolidated Revenue Fund based on the parliamentary vote. If you have that information, what is the anxiety about making it available on a quarterly basis to the public? Second, in the private sector now, quarterly statements are put out by the largest corporations and banks and are not audited. The outside auditor has to be part of the process so that they have a cumulative buildup of information for their annual, formerly audited, statement. I am not suggesting a higher standard than that — nor does the bill — but if the expenditure information comes into Treasury Board now so you can act in your role as Comptroller General, what is the problem with making those numbers available on a quarterly basis, in a reasonable format, department by department, to the public?

Mr. St-Jean: At the moment, this information is collected on a monthly basis and is also available through *The Fiscal Monitor*.

Senator Segal: *The Fiscal Monitor* is consolidated. It is the total amount, not department by department.

Mr. St-Jean: You have that for a number of departments. When you look at *The Fiscal Monitor*, it is already done for a number of departments on a month-to-month basis.

Senator Segal: We are dealing with departments that are larger than some of the biggest corporations in Canada. Somehow we are unable in a reasonable period of time — and I accept that implementation could not be perhaps as rapid as the legislation before this committee anticipates — to get to a point where we could look at something as important as Health Canada, National Defence or Human Resources and Social Development by category, their expenditures and how they compare to similar expenditures in the same categories in the same quarter last year. We could have a reasonable management discussion and analysis of why there were changes or gaps or savings achieved that were different than might have been planned. It does not strike me as an excessive extra demand on the public service, providing we allow sufficient time for putting that system in place.

Mr. St-Jean: As we said, time is a big element. We have a series of initiatives. I appreciate you are not asking for audited quarterly statements, which is reasonable; they are not doing that in the private sector either. The auditor reviews the quarterly statements before they are issued and they have a solid base to work with,

Donc, même s'ils nous devancent de loin sur ce front, ils ne prévoient pas le faire tout de suite parce qu'ils n'en ont pas la capacité. Si nous passions aux états financiers trimestriels, je crains que la préparation des données ne soit pas de qualité suffisante. Si nous produisions des données, nous introduirions dans le processus un certain niveau d'incertitude. Pour être utile, il faut que les états financiers soient bons; il faut qu'ils soient crédibles et solides.

Le sénateur Segal : J'ai idée que déjà vous et vos collègues du Conseil du Trésor recevez régulièrement une mise à jour des fonds dépensés par chaque ministère et des recettes qui entrent dans chacun d'entre eux, quels que soient les montants qu'ils prélèvent du Trésor en fonction de leurs crédits parlementaires. Si vous avez ces renseignements, pourquoi l'idée de les rendre publics chaque trimestre vous inquiète-t-elle? De plus, dans le secteur privé actuellement, quatre rapports financiers trimestriels sont diffusés par les grandes entreprises et les banques et ils ne sont pas vérifiés. Un vérificateur externe devait faire partie du processus pour qu'ils aient les données cumulatives nécessaires pour dresser leurs états financiers annuels, qui étaient auparavant vérifiés. Je ne propose pas une norme plus élevée — pas plus que le projet de loi d'ailleurs —, mais si les données sur les dépenses qui vous permettent d'assumer votre rôle comme contrôleur général proviennent du Conseil du Trésor actuellement, pourquoi ces mêmes données ne peuvent-elles pas être publiées chaque trimestre, sous une forme raisonnable, ministère par ministère?

M. St-Jean : Pour l'instant, cette information est réunie mensuellement et est également publiée dans *La revue financière*.

Le sénateur Segal : *La Revue financière* fournit des données regroupées. Il s'agit du montant total, non pas ventilé ministère par ministère.

M. St-Jean : Cette information est déjà fournie pour plusieurs ministères. Si vous examinez *La revue financière*, on le fait déjà pour plusieurs ministères, sur une base mensuelle.

Le sénateur Segal : Nous parlons ici de ministères qui sont plus gros que certaines des grandes sociétés au Canada. Durant une réunion dont l'objet m'échappe, nous sommes incapables, en temps raisonnable — et j'accepte que la mise en œuvre ne se fait peut-être pas aussi rapidement que le prévoit la loi à l'étude du comité —, d'en arriver à un point où nous pouvons examiner un ministère aussi important que Santé Canada, la Défense nationale ou le Développement des Ressources humaines par catégorie, leurs dépenses et comment elles se comparent à des dépenses analogues dans les mêmes catégories durant le trimestre correspondant de l'année précédente. Nous pourrions alors tenir une discussion raisonnable de gestion et analyser la raison pour laquelle les changements, les écarts ou les économies ont été différents de ce qui avait été prévu. Cela ne me frappe pas comme une exigence excessive, à condition de laisser à la fonction publique suffisamment de temps pour mettre le système en place.

M. St-Jean : Comme nous l'avons dit, le facteur temps est crucial. Nous avons une série d'initiatives en cours. Je suis conscient que vous ne demandez pas à obtenir des états financiers trimestriels vérifiés, ce qui est raisonnable; cela ne se fait pas non plus dans l'entreprise privée. Le vérificateur examine les états

which is the annual audited financial statements of the corporation or the entity. We do not have that. For the Canada Revenue Agency, it is done for a couple of agencies — namely, Parks Canada and the National Research Council. We are pushing hard to get the annual audited financial statements for the 23 largest departments by 2009, which will account for 90 per cent of the spending by the Government of Canada. We will then have a good basis to look eventually at going to quarterly statements. Without a strong annual basis, the data on a quarterly basis will be weak. I can assure you we will see errors. This committee will be unhappy and the rigour will not be there. We need to get audited statements on an annual basis for those departments before we can begin to look at quarterly statements.

Senator Segal: Are you saying that when numbers from departments are received now about their actual fiscal spending and other activity you are concerned about the rigorousness and accuracy of these numbers?

Mr. St-Jean: On a monthly basis, no doubt, the cut-off routine is not as strong as we would like it to be. The focus has always been on the annual public accounts. In terms of a G8 country, we are the only country with audited consolidated financial statements. At least we do it correctly at the end of the year. We now want to do it in smaller units at a departmental level as well. This approach will introduce a greater discipline where we will be more certain of the data on a month-to-month basis. At this time, the monthly cut-off routines are not strong and I would be concerned about providing data either to the senators or to the House that would not have the rigour you would expect as in the private sector. We are not there yet. We are working hard to move there but the quarterly statement would be premature in the scheme of things.

Senator Segal: The quarterly statement would force people to move quicker on that rigorousness or is that unrealistic?

Mr. St-Jean: That would be the flip side. First, we need to get annually something we can rely on with a higher degree of confidence department by department. You then have a good basis to make your quarterly comparison. At the moment, we do not have that kind of rigour. It would be premature.

The Chairman: Could I ask for clarification? Keeping in mind that Bill S-217 requires that quarterly statements use the accrual accounting method in each instance — and Senator Segal indicated he would be happy if the quarterly information that goes to Treasury Board is made public — is that information in an accrual accounting method at this stage?

Mr. St-Jean: During the year, the data produced for financial reporting is prepared on the accrual basis. I am not satisfied with the quality of the cut-off — that is, that they are recording in the right month. At the end of the year, we do a very good job. We get

financiers trimestriels avant qu'ils soient rendus publics et il dispose d'une base solide de travail, soit les états financiers annuels vérifiés de la société ou de l'entité. C'est une base que nous n'avons pas. Pour l'Agence du revenu du Canada, pour quelques organismes, notamment Parcs Canada et le Conseil national de recherches, cela se fait déjà. Nous déployons beaucoup d'efforts pour que les états financiers vérifiés annuels des 23 plus importants ministères soient présentés d'ici 2009, ce qui représentera 90 p. 100 des dépenses du gouvernement du Canada. Nous disposerons alors d'une bonne base pour envisager la présentation d'états financiers trimestriels. Sans une bonne base annuelle, les données trimestrielles seront faibles. Je puis vous garantir qu'il y aura des erreurs. Votre comité ne sera pas heureux, et la rigueur ne sera pas au rendez-vous. Il faut avoir des états financiers vérifiés annuels pour ces ministères avant de commencer à envisager d'en présenter des trimestriels.

Le sénateur Segal : Êtes-vous en train de dire que lorsque les données sur les dépenses budgétaires réelles ou autres parviennent des ministères actuellement, leur rigueur et leur exactitude vous préoccupent?

M. St-Jean : Sur une base mensuelle, la routine de clôture n'est pas aussi solide que nous l'aimerions. On a toujours insisté sur les comptes publics annuels. Dans le groupe du G8, nous sommes le seul pays à avoir des états financiers consolidés vérifiés. Au moins, nous faisons les choses correctement à la fin de l'exercice. Nous souhaitons maintenant le faire à des intervalles plus rapprochés au niveau ministériel également. Cette approche injectera plus de discipline dans le processus, du fait que nous serons plus sûrs des données mensuelles. Actuellement, la procédure de clôture mensuelle n'est pas assez solide, et je craindrais de fournir des données soit aux parlementaires qui n'auraient pas la rigueur à laquelle on s'attend de l'entreprise privée. Nous n'en sommes pas encore là. Nous déployons beaucoup d'efforts en vue d'y arriver, mais la production d'états trimestriels pour l'instant serait prématurée.

Le sénateur Segal : Les états financiers trimestriels obligeront les gens à atteindre cette rigueur plus rapidement ou est-ce irréaliste?

M. St-Jean : Ce serait l'envers de la médaille. Tout d'abord, il faut pouvoir établir annuellement des données auxquelles nous pouvons faire confiance, ministère par ministère. On disposera alors d'une bonne base pour faire des comparaisons trimestrielles. Pour l'instant, nous n'avons pas atteint ce degré de rigueur. Ce serait prématuré.

Le président : Pourrais-je avoir des éclaircissements? Compte tenu du fait que le projet de loi S-217 exige l'établissement de rapports trimestriels selon la méthode de comptabilité d'exercice — et le sénateur Segal a indiqué qu'il se contenterait de la publication des données trimestrielles qui sont présentées au Conseil du Trésor —, j'aimerais savoir si ces données sont réunies selon la comptabilité d'exercice actuellement.

M. St-Jean : Les données produites pour les rapports financiers sont effectivement établies selon cette méthode. Je ne suis pas satisfait de la qualité de la méthode de clôture — c'est-à-dire que je ne suis pas sûr que les données sont inscrites

a solid endorsement by the Auditor General. During the year, we still have some work to do. That is why we want to put the discipline at the departmental level. That is one aspect.

The votes are done for the appropriations. They are not done on a full accrual basis. It is on a near-cash basis. We still have that dichotomy where financial reporting is done on the accrual basis of accounting and the votes are done on a near accrual basis of accounting. We have not sorted out that issue yet. We would introduce some confusion in the minds of people.

Senator Stratton: In my younger days, I was managing partner of a small consulting firm. I understand where you are coming from because some of your numbers can change dramatically as you move through the year. They are not always accurate and you try to justify that to partners, but they get upset because you could not be more black and white for them.

Having said that, if you are moving towards this, how long until you achieve it or is that just not there?

Mr. St-Jean: The first solid foundation will be when we have the audited financial statements at the departmental level. For example, when talking about \$3 billion or \$4 billion for the Department of Health, we will get annual audited financial statements for that department on its own.

The plan is that, for March 31, 2009, the 23 largest departments will be subjected to an annual attest audit. It will be tough to get there. When we compare our journey to that of our colleagues in the U.S. where they have been at it for 15 years, last year only 16 of their largest 25 departments had an unqualified audited opinion. Last year, the homeland department in the U.K. had a disclaimer. We are shooting for March 31, 2009. I suspect it will not be a perfect score; it will take a few years to get there. By then, the 23 largest departments will have an audited opinion, qualified or unqualified. That is two years from now. This is what we are planning. Some departments are moving faster than others but that is the time frame we are talking about.

[Translation]

Senator Ringuette: It is a pleasure, as always, to welcome you to this committee, Mr. St-Jean.

You stated that you are currently at the stage of implementing the Federal Accountability Act and that this requires many things from Treasury Board and each department. You also said that the implementation process would take several years. What do you mean by "several years", since we are talking about legislation that has already received Royal Assent?

au bon mois. À la fin de l'exercice, nous faisons de l'excellent travail. La vérificatrice générale approuve les rapports financiers annuels sans réserve. En cours d'exercice, il reste du travail à faire. C'est pourquoi nous souhaitons d'abord instaurer une certaine discipline au niveau des ministères. C'est là un aspect.

Les crédits sont calculés pour le compte des affectations budgétaires, c'est-à-dire qu'ils ne le sont pas selon la méthode de la comptabilité d'exercice, mais bien de la quasi-caisse. Les rapports financiers continuent d'être établis selon une méthode et les crédits, une autre. Nous n'avons pas encore réglé ce problème, de sorte que la présentation de rapports trimestriels sèmerait la confusion.

Le sénateur Stratton : Quand j'étais plus jeune, j'étais l'associé directeur général d'un petit cabinet d'experts-conseil. Je comprends votre point de vue parce que certaines données peuvent varier considérablement durant l'exercice. Elles ne sont pas toujours exactes, et si vous tentez d'en expliquer la raison aux associés, ils vous reprochent de ne pas leur avoir fourni de données plus précises.

Cela étant dit, si c'est vers quoi vous vous dirigez, combien de temps vous faudra-t-il pour y arriver ou ne le savez-vous pas?

M. St-Jean : Nous aurons une première base solide quand les rapports financiers des ministères seront vérifiés. Par exemple, quand il est question de trois ou de quatre milliards de dollars pour le ministère de la Santé, nous aurons des rapports financiers vérifiés annuels pour ce seul ministère.

D'après le plan, d'ici au 31 mars 2009, les 23 plus importants ministères feront l'objet d'une vérification d'attestation annuelle. Ce ne sera pas facile à réaliser. Quand nous comparons notre cheminement à celui de nos homologues des États-Unis, où ils y travaillent depuis quinze ans, l'an dernier, seuls 16 de leurs plus importants ministères avaient un rapport de vérification sans réserve. L'an dernier, celui du ministère de la Sécurité intérieure du Royaume-Uni comportait une mise en garde sur l'impossibilité d'exprimer une opinion. Nous visons le 31 mars 2009 comme échéance. Je soupçonne que notre score ne sera pas parfait. Il faudra quelques années pour tout régler. Les 23 plus importants ministères seront alors soumis à une vérification, que le rapport soit sans réserve ou pas. Nous parlons d'un délai de deux ans. C'est ce que nous projetons. Certains ministères se rapprochent du but plus rapidement que d'autres, mais c'est l'échéancier projeté.

[Français]

Le sénateur Ringuette : Monsieur St-Jean, c'est toujours un plaisir de vous recevoir à ce comité.

Vous avez indiqué que, présentement, vous êtes à l'étape de l'implantation de la Loi fédérale sur la responsabilité qui requiert plusieurs exigences du Conseil du Trésor et de chaque ministère. Vous avez mentionné qu'il faudra plusieurs années pour son implantation, qu'entendez-vous par « plusieurs années » pour implanter la loi qui a déjà reçu la sanction royale?

Mr. St-Jean: A number of steps have already been taken and others will follow in the coming days and months to enact the legislation. Our colleagues at the Treasury Board Secretariat of Canada could give you an idea of the timetable for implementing the various stages.

With respect to the action plan set out in the Federal Accountability Act, I have devoted and continue to devote a great deal of my time to financial management, to implementing the new financial management system, to developing fiscal policies and new directives. The action plan called for the establishment of a committee comprised of deputy ministers and two private sector financial officers to review these policies. Basically, we have completed this task and are set to present our findings to the chair shortly.

This important phase will involve, among other things: establishing a new framework, defining the roles of financial officers within departments, and implementing the policy governing audited financial statement requirements for departments.

Policy work is only one part of the job. We are also working to implement these measures. With respect to audited financial statements, we have been preparing departments for this initiative for the past year and a half. We have done feasibility studies for each department.

Of the 23 departments involved, a number have already completed the process, while others have already received their audited financial statements, including the National Research Council of Canada on July 12 last. The others will be coming shortly.

Keeping up with the demand will be my biggest challenge. As you know, there is a very strong demand right now for financial experts who specialize in auditing. Demands on the private sector are enormous. I understand that my former colleagues are currently recruiting in Asia and Europe to meet the demand. This is one challenge that we must overcome, in addition to demographics.

Senator Ringuette: Would this not be a good initiative for the School of Public Service?

Mr. St-Jean: We are already working closely with this institution.

As I was saying then, implementation will be phased in over several years. Over the next three years, different stakeholders will progress to certain levels. One can compare this to an airplane taking flight. At first, that is for the next three or four years, the situation could be a little unstable, but after a few more years, things will run more smoothly. This phase of the process cannot be completed any faster.

Senator Ringuette: So then, to answer my question, in terms of fulfilling all of the financial responsibilities assigned to you under the Federal Accountability Act, you are talking anywhere from three to four years, plus several more during a breaking-in period. Therefore, it will be six years at least before the system is up and running normally.

M. St-Jean : Plusieurs actions ont été prises et d'autres le seront au cours des prochains jours et des prochains mois pour que la loi entre en vigueur. Nos collègues du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pourraient vous donner l'échéancier des différentes étapes.

À propos du plan d'action qui accompagne la Loi fédérale sur la responsabilité, j'ai consacré et je consacre encore beaucoup de mon temps sur la gestion financière, la mise en place du nouveau régime de gestion financière, le développement des politiques financières et des nouvelles directives. Le plan d'action impliquait un comité de sous-ministres et deux directeurs financiers du secteur privé pour réviser ces politiques. Nous avons essentiellement terminé ce travail et nous devrions présenter nos conclusions au président sous peu.

C'est une étape importante qui établira le nouveau cadre, entre autres, la définition des rôles des directeurs financiers dans les ministères, et la mise en place de la politique des exigences des états financiers vérifiés pour les ministères.

Le travail sur la politique ne représente qu'un volet; d'un autre côté, par exemple, on travaille de façon parallèle pour mettre ces choses en place. En ce qui a trait aux états financiers vérifiés, on travaille déjà depuis un an et demi pour préparer les ministères. Nous avons des études de faisabilité pour chacun des ministères.

Les 23 ministères sont en train de passer à travers ce processus : certains l'ont déjà complété, d'autres ont déjà reçu leurs états financiers vérifiés, par exemple, le Conseil national de recherches du Canada, le 12 juillet dernier. Les autres s'en viennent.

Mon plus gros défi sera la question de la capacité. Comme vous le savez, présentement, la demande pour des experts financiers en vérification est très importante. Nous faisons face à des demandes sur le secteur privé qui sont énormes. Je sais qu'actuellement, mes anciens collègues recrutent en Asie et en Europe afin de combler la demande. Nous devons relever ce défi, en plus de celui de la démographie.

Le sénateur Ringuette : Ne serait-ce pas un beau projet pour l'École de la fonction publique?

M. St-Jean : Oui, on travaille étroitement avec eux.

Donc, comme je le disais, l'implantation s'étalera sur plusieurs années. Pour les trois prochaines années, les différents intervenants atteindront un certain niveau. Nous pourrions comparer cela à un avion qui décolle : Au début, cela va trembloter un peu, pendant les trois ou quatre prochaines années, et ensuite, plusieurs années seront nécessaires pour le stabiliser. C'est une étape qui ne peut pas se faire plus rapidement.

Le sénateur Ringuette : Donc, pour répondre à ma question, concernant l'implantation de toutes les questions financières que la Loi fédérale sur la responsabilité impose, vous parlez de trois à quatre ans plus quelques autres années pour le rodage; on calcule donc six bonnes années avant qu'un roulement normal soit établi dans le système.

Mr. St-Jean: Correct, that is if everything goes well and the private sector does not come back to us with more demands on our ability to supply financial experts.

Furthermore, with new international accounting standards set to take effect in Canada's private sector in 2011, we anticipate that the public sector will be impacted. We do not operate in a vacuum, as you well know, and different situations can arise simultaneously.

Senator Ringuette: I understand the whole question of meeting demand. Based on your experience, have you estimated the cost of implementing the provisions of Bill S-217?

Mr. St-Jean: As far as this specific bill is concerned, I could not give you any exact figures.

Having said that, we need to put in place a solid foundation, that is to say we need to have new financial management policies in place, along with audited financial statements and so forth. We estimate that annual costs will be in the neighbourhood of \$40 million to \$60 million. There will likely also be costs associated with accrual basis accounting of appropriations and votes. Before quarterly financial statements can be produced, these matters must be handled.

Once the groundwork has been laid, the marginal cost of preparing quarterly financial statements should be relatively low. Without this foundation, we will be walking on shifting sands, to all intents and purposes.

Senator Ringuette: Regarding the provision in the Federal Accountability Act that audit committees be established within each department, I do not recall a provision requiring them to produce a quarterly audit. Are they subject to time requirements? I thought they were only required to audit departmental accounts?

Mr. St-Jean: Under the Federal Accountability Act, deputy ministers are required to establish audit committees and to conduct internal audits. In the past, this requirement applied only to Crown corporations. Under the Federal Accountability Act, all departments are now subject to this requirement.

Audit committee must be set up in accordance with the internal audit policy adopted on April 1, 2006. This policy was first endorsed in October of 2005 and reconfirmed by the government as the policy best suited to meeting its expectations. The audit committee has three years to implement this policy.

Senator Ringuette: With respect to government policies approved in April, there is nothing requiring this committee, once it has been set up, to do a quarterly audit.

Mr. St-Jean: No.

M. St-Jean : Si tout va bien et si le secteur privé ne nous revient pas avec des demandes supplémentaires sur la capacité de fournir des experts financiers.

Autre chose à l'horizon : avec les nouveaux standards internationaux de comptabilité qui doivent s'appliquer en 2011 au Canada dans le secteur privé, on anticipe un impact sur le secteur public. Nous ne sommes pas en vase clos, vous comprenez, différentes situations se présentent en même temps.

Le sénateur Ringuette : Je comprends la question de la capacité. Maintenant, selon votre expérience, avez-vous estimé les coûts d'implantation selon les exigences du projet de loi S-217?

M. St-Jean : Spécifiquement sur ce projet de loi, je ne pourrais pas vous donner des coûts précis.

Ceci étant dit, on a besoin d'une fondation avant de se lancer, c'est-à-dire la mise en place des nouvelles politiques de gestion financière, les états financiers vérifiés, ainsi de suite, et à ce niveau, on prévoit 40 à 60 millions de dollars par année. Ensuite, il y aura aussi des coûts à prévoir pour faire la comptabilité des appropriations, les votes et les autorités sur une base d'exercice. Ceci implique des coûts et ce sont des éléments qui doivent être réalisés avant d'en arriver aux états financiers trimestriels.

Lorsque cette fondation sera faite, le coût marginal des états financiers trimestriels devrait être relativement faible. Si nous n'avons pas cette base, ce sera comme du sable mouvant.

Le sénateur Ringuette : J'essaie de revoir l'implication des comités de vérification mis en place pour chaque ministère dans la Loi fédérale sur la responsabilité, et je ne me souviens pas qu'on ait exigé une vérification trimestrielle. Y avait-il des exigences de temps? Je crois qu'on exigeait seulement un mandat de vérification des comptes du ministère.

M. St-Jean : La Loi fédérale sur la responsabilité oblige les sous-ministres à créer des comités de vérification et à avoir une vérification interne, ce qui ne s'appliquait, avant cela, que pour les sociétés de la Couronne. Maintenant, avec la Loi fédérale sur la responsabilité, cette obligation est exigée aussi pour les ministères.

Les comités de vérification doivent être établis selon la politique sur la vérification interne adoptée en date du 1^{er} avril 2006 et qui avait été acceptée en octobre 2005 et reconfirmée par le gouvernement comme étant la politique qui répondait à leurs attentes. Le comité de vérification dispose de trois années pour mettre en place cette politique.

Le sénateur Ringuette : Au niveau des politiques gouvernementales qui ont été approuvées en avril, il n'y a pas d'exigences qui obligent ce comité, après sa mise en place, à faire une vérification trimestrielle.

M. St-Jean : Non.

[English]

Senator Murray: There are two elements to this bill — one is quarterly reporting and the other is accrual accounting. In your view, which of those elements potentially gives you and your colleagues the most heartburn or are they equally problematic?

Mr. St-Jean: Quarterly reporting is truly a question of capacity. If we have the capacity, we can do it but we do not have the capacity at the moment.

With regard to the accrual basis of accounting, the bill states that all this information should be presented in accordance with generally accepted accounting principles, or GAAP. As you know, the public accounts of the Government of Canada are prepared on a stated basis of accounting, which approximates GAAP. As Comptroller General, I would have some difficulty recommending to the government to adopt GAAP, rather than a stated basis of accounting based on GAAP. There is a nuance which is important. I have to be careful because I am a member of the Public Sector Accounting Board and also an FCA, but I also have a duty to Parliament in terms of what is the best solution.

In the private sector in Canada, generally accepted accounting principles will be phased out by 2011 for large organizations. They are moving to the IFRS, or international financial reporting standards. For the public sector, we have been able to attract to Canada the International Public Sector Accounting Standards Board. It is based in Toronto as of this year, having moved from Melbourne. As a result, we will be better able to help shape international standards for the public sector.

One by one, European countries have adopted the IFRS for the public sector. They have decided not to accept the IFRS en masse. They want to give the European Parliament the authority to review each and every standard and make its own decision whether or not each standard should be applied to the European Parliament. This issue is now being debated in the U.K as well. If the IFRS is accepted en masse, then essentially Parliament gives its authority to a third party to establish the standard for itself.

Intellectually, I have difficulty with such a proposal. I believe Parliament should be making that decision. The Canadian GAAP is an excellent standard. We might have to eventually move to the IFRS for the public sector, but I like the way they are at the moment. The standards for the Public Accounts of the Government of Canada are stated accounting principles, which are consistent with the Canadian GAAP. I would suggest that we leave Parliament with the final say in terms of the standards that would be most appropriate for the country. This element is a question of philosophy; the other element is a question of practicality.

Senator Murray: We are getting into areas that are more technical than my competence to understand them but I will refer to your statement. You said that, in the area of accrual based financial statement reporting, the Government of Canada is a

[Traduction]

Le sénateur Murray : Le projet de loi à l'étude comporte deux éléments — d'une part, les rapports trimestriels, d'autre part, la comptabilité de l'exercice. Selon vous, lequel de ces éléments vous donne le plus de maux de tête, à vous et à vos collègues, ou sont-ils tous deux aussi problématiques?

M. St-Jean : La production de rapports trimestriels est vraiment un problème de capacité. Si nous avons la capacité, nous pouvons le faire, mais pour l'instant, ce n'est pas le cas.

Quant à la comptabilité d'exercice, le projet de loi dispose que toute cette information devrait être présentée conformément aux principes comptables généralement reconnus ou PCGR. Or, vous êtes conscients que les comptes publics du gouvernement du Canada sont établis selon une convention comptable énoncée, qui se rapproche des PCGR. Il me serait difficile, en tant que contrôleur général, de recommander au gouvernement d'adopter les PCGR plutôt qu'une convention énoncée fondée sur les PCGR. Il y a une nuance importante entre les deux. Le fait que je sois membre du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public et FCA m'impose le devoir de prudence. Par contre, j'ai aussi une responsabilité à l'égard du Parlement en ce qui concerne la meilleure solution.

Dans l'entreprise privée canadienne, les grandes entités vont d'ici à 2011 délaissier les principes comptables généralement reconnus au profit des IFRS, c'est-à-dire des normes internationales d'information financière. Pour le secteur public, cette année, nous avons réussi à attirer ici, à Toronto, l'International Public Sector Accounting Standards Board (conseil des normes comptables internationales pour le secteur public), auparavant situé à Melbourne. Nous serons donc plus en mesure d'élaborer des normes internationales pour le secteur public.

Les pays européens ont adopté, un à un, les IFRS pour leur secteur public. Ils ont décidé de ne pas accepter les IFRS en bloc. Ils souhaitent donner au Parlement européen le pouvoir de revoir chaque norme et de décider si elle devrait s'appliquer au Parlement européen. On en débat aussi au Royaume-Uni. Si les IFRS étaient acceptées en bloc, alors le Parlement se trouverait essentiellement à confier à un tiers le pouvoir d'établir la norme comme telle.

Une pareille proposition me cause des difficultés sur le plan intellectuel. À mon avis, c'est au Parlement que revient une pareille décision. Les PCGR appliqués au Canada représentent une excellente norme. Il faudra peut-être converger vers les IFRS pour le secteur public, mais pour l'instant, je privilégie les PCGR. Les normes utilisées pour dresser les comptes publics du gouvernement du Canada sont des principes comptables énoncés, ce qui correspond aux PCGR canadiens. Il vaudrait mieux, selon moi, laisser le Parlement décider des normes qui conviennent le mieux au Canada. Cet élément représente le problème philosophique. Il reste la question d'utilité.

Le sénateur Murray : Nous abordons des questions d'ordre technique qui me dépassent, mais je vais en revenir à votre déclaration. Vous avez dit que, pour la présentation de rapports financiers selon la comptabilité d'exercice, le Canada est reconnu

recognized world leader. Later, you said that accrual based financial statements for all departments, agencies and Crown corporations are tabled annually in Parliament. Then, with respect to your reporting, the Department of Finance releases a monthly fiscal monitor that contains accrual based fiscal results. Later still, you said general purpose financial statements prepared on an accrual basis would not present detailed information on the use of appropriations.

I suppose that is what you have just been telling us in more technical language. Earlier, you said that accrual based budgeting and appropriations is another subject that is under consideration and which could have profound impacts within the federal government. I am not sure whether that is an endorsement or a grudging acceptance of what is happening. What are you telling us? Are we going to have accrual based budgeting and appropriations somewhere down the road? Is that the objective of the government?

Mr. St-Jean: The president will be appearing this afternoon at another committee, the operations committee, and that question will be discussed with him. I think the public accounts committee made a recommendation to that effect. The recommendation is being examined now and the government will be responding.

The question of having accrual based budget information, if it was to be adopted by government, would help readers of financial statements to have one basis of accounting. At present, we have one basis of accounting for appropriations, which is near accrual or near cash, and one for financial reporting, which is in full accrual basis. Members of Parliament made recommendations to the government to move to one basis. I am not in a position at the moment to tell you what the position of the government is. We are advising the minister and I think he will advise, in due time, as to the government's position. Having two different bases of accounting has introduced some difficulty. If we were to introduce one, it would take four or five years at least to modify the estimates, to present them differently and to make the transition. There are also some preliminary cost estimates that the president is looking at, which would be on top of the \$40 million to \$60 million I was talking about. These are initiatives that are being looked at but, again, there is a question of sequencing and capacity.

[Translation]

Senator Murray: In answer to a question raised by Senator Ringuette, you stated that your biggest challenge was the ability of your federal department to meet the demand. From that perspective, it is basically a question of finding the opportune moment to act.

The provisions are slated to take effect 120 days after the bill's adoption. Senator Segal is a man of principle, but he is also flexible. Perhaps a more flexible arrangement for

comme un chef de file mondial. Ensuite, vous avez affirmé que des rapports financiers basés sur la comptabilité d'exercice sont déposés chaque année au Parlement pour tous les ministères, organismes et sociétés d'État. Puis, en ce qui concerne les rapports, vous dites que le ministère des Finances publie chaque mois une revue financière qui fait état des résultats financiers selon la comptabilité d'exercice. Enfin, toujours selon vous, les rapports financiers établis à des fins générales selon la comptabilité d'exercice ne fourniraient pas d'information détaillée sur l'utilisation des crédits.

Je suppose que c'est ce que vous nous dites en jargon plus technique. Tout à l'heure, vous avez déclaré que l'établissement de budgets et d'affectations budgétaires représente une autre question à l'étude qui aurait un profond impact sur le gouvernement fédéral. J'ignore si vous approuvez ou acceptez à reculons ce qui se passe. Qu'êtes-vous en train de nous dire? Aurons-nous des budgets et des affectations établis selon la comptabilité d'exercice un jour? Est-ce là l'objectif du gouvernement?

M. St-Jean : Le président doit comparaître cet après-midi devant un autre comité, celui des opérations gouvernementales, et il en sera question. Le comité des comptes publics a fait une recommandation en ce sens, je crois. Avant d'y répondre, le gouvernement en fait l'examen.

Si la méthode était adoptée par le gouvernement pour l'information budgétaire, les utilisateurs des rapports financiers auraient la tâche plus facile du fait que la même méthode comptable serait utilisée partout. Actuellement, nous utilisons une méthode pour les affectations budgétaires, soit la quasi-caisse, et une autre pour les rapports financiers, la véritable comptabilité d'exercice. Des parlementaires ont recommandé au gouvernement de passer à une seule méthode. Je ne suis pas en mesure pour l'instant de vous dire quelle est la position du gouvernement. Nous sommes en train de conseiller le ministre, et je crois qu'en temps et lieu, il donnera son avis à cet égard. Le fait d'avoir recours à deux méthodes comptables comporte son lot de difficultés. Si nous en adoptions une seule, il faudrait quatre ou cinq ans au moins pour modifier les prévisions budgétaires, pour changer la façon de les présenter et pour faire la transition. Le président est en train d'examiner certaines prévisions de coût préliminaires qui s'ajouteraient aux 40 à 60 millions de dollars dont je parlais tantôt. Ce sont des initiatives qu'on est en train d'étudier, mais à nouveau, il faut tenir compte de la capacité et du jalonnement.

[Français]

Le sénateur Murray : En réponse à une question posée par madame le sénateur Ringuette, vous avez dit que votre plus grand défi concerne la capacité de votre ministère, à la fonction publique. Vue sous cet angle, la question est essentiellement de bien choisir le moment.

Selon les dispositions, le projet de loi entrera en vigueur 120 jours après son adoption. Le sénateur Segal est un homme de principes, mais il est également flexible. Une clause plus

the coming into force of the bill's provisions would resolve your problem with capacity, or at least ease some of your concerns?

Mr. St-Jean: Earlier, I alluded to the problem of capacity when it comes to producing audited financial statements. It should be remembered that in addition to the 23 departments mentioned earlier, over 120 other organizations make up the Government of Canada. Consequently, meeting the March 31, 2009 deadline for producing audited financial statements will prove to be an exhausting task. Judging from experiences in the U.K. and in the U.S., it is quite likely that some departments will have some reservations about their financial statements. Therefore, we are not out of the woods and we are only talking here about the first 23 departments.

Therefore, once the first 23 departments have been dealt with, I suggest we move on to the next twenty. These two stages would account for approximately 96 per cent of our expenditures and would take two additional years to complete, bringing us to 2011.

Once we have a solid foundation in place, we can then turn our attention to quarterly financial statements.

[English]

The Chairman: Was the action plan you discussed put together recently following the passage of Bill C-2 or is it an action plan — capital “A” capital “P” — that was in place prior to the Accountability Act?

Mr. St-Jean: The action plan was tabled at the same time as the Federal Accountability Act in which the president also announced a series of task forces or reviews, the blue ribbon panel on grants and contributions, the procurement review, and the financial management policy, with the objective of reporting back to him this fiscal year. All this was announced at that time.

The Chairman: That is the action flowing from the Bill C-2 initiative, but I understand the decision to move within the public service to an accrual based system is something that has been in place since at least 2003. Is that correct?

Mr. St-Jean: The accrual basis financial statement, in fact, was started in the 1995-96 budget. It took about seven years before converting the near cash or near accrual basis of financial reporting to an accrual base of accounting in 2003. Canada was the first and is still the only G8 country with an unqualified audit opinion at the consolidated level.

The Chairman: What about Australia and New Zealand?

Mr. St-Jean: With respect to the G8 countries, we are the only one. Australia and New Zealand are the only two countries to have consolidated financial statements with an unqualified audit opinion. Our friends in the U.K expect to have it in a year or two and it will be 10 years before the United States will even think about it.

flexible sur l'entrée en vigueur ne pourrait-elle pas résoudre votre problème sur la capacité, ou au moins apaiser vos soucis sur cette question?

M. St-Jean : J'ai mentionné plus tôt le problème de capacité en ce qui a trait à la production d'états financiers vérifiés. En plus des 23 ministères mentionnés plus tôt, il ne faut pas oublier que le Gouvernement du Canada comprend plus de 120 autres organisations. Par conséquent, l'effort qui devra être déployé pour rencontrer l'échéancier du 31 mars 2009 en ce qui a trait aux états financiers vérifiés sera épuisant. Si je me fie à l'expérience anglaise ou américaine, il est fort probable que certains des ministères auront des réserves sur leurs états financiers. Nous ne sommes donc pas sortis du bois, et l'on ne parle que des 23 premiers ministères.

Je proposerais donc qu'il y ait une deuxième vague, une fois que les 23 premiers ministères seront terminés, pour s'attaquer aux 20 ministères suivants. Ces deux étapes représenteraient environ 96 p. 100 de nos dépenses et nécessiteraient deux ans de plus, ce qui nous mène en 2011.

Lorsque l'on aura établi une base solide, on pourrait se pencher sur la question des états financiers trimestriels.

[Traduction]

Le président : Est-ce que le plan d'action a été mis en place récemment, à la suite de l'adoption du projet de loi C-2, ou existait-il déjà avant la mise en œuvre de la Loi sur la responsabilité?

M. St-Jean : Le plan d'action a été déposé en même temps que la Loi fédérale sur la responsabilité. Il prévoit, comme l'a annoncé le président, la création d'une série de groupes de travail ou d'étude, dont le groupe d'experts sur les subventions et les contributions, l'examen du processus de passation des marchés et des politiques de gestion financière, et le dépôt d'un rapport au cours de la présente année financière. Toutes ces initiatives ont été annoncées à ce moment-là.

Le président : Ces initiatives découlent du projet de loi C-2, mais je crois que la décision d'instaurer, au sein de la fonction publique, un système de comptabilité d'exercice remonte à au moins 2003, n'est-ce pas?

M. St-Jean : L'instauration de ce système découle, en fait, du budget de 1995-1996. Il a fallu environ sept ans pour passer de la comptabilité de quasi-caisse à la comptabilité d'exercice, en 2003. Le Canada est le seul, parmi les pays du G-8, à présenter des états financiers consolidés accompagnés d'une opinion de vérification sans réserve.

Le président : Qu'en est-il de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande?

M. St-Jean : Nous sommes le seul à le faire parmi les pays du G8. L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les deux seuls pays à présenter des états financiers consolidés assortis d'une opinion sans réserve. Le Royaume-Uni entend s'y mettre d'ici un an ou deux. Il faudra 10 ans avant que les États-Unis songent même à le faire.

The Chairman: Was the movement towards accrual based accounting within the public service in place before the action plan and Bill C-2 came along?

Mr. St-Jean: Yes, that was in the 1995 budget, if I recall. It took seven years to move to the new basis of accounting for financial reporting.

The Chairman: It makes it difficult for parliamentarians, as you know, to deal with two or three different systems and understand what we are supposed to be overseeing. We tabled a report before Christmas that dealt with the promises by two different governments in relation to the Department of National Defence. To this day, I do not understand the accounting with respect to those two promises. It makes it difficult for us to try to look at two promises in terms of increased funding for DND. You can not add the two together. One is based partially on an accrual basis, the other on a cash basis. We have to convince you of the importance of moving along on this so we can deal with a system that can compare one government promise to another.

Senator Murray: These are political questions really. The problem is not with the accounting systems. It is not clear whether we are intended to understand.

The Chairman: Perhaps you are right, Senator Murray.

David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Treasury Board of Canada Secretariat: I will round out the answer to the chair's question, or the issue the chair was raising. As the Comptroller General said, the government has, since 1995, been working on using the accrual accounting approach progressively as the basis of our financial operations and planning, so the initial commitment was to reporting. This then required the government at the same time as moving the public accounts, the budget, the capital B budgeting, to both be positioned and planned on an accrual basis as of 2002-03. That means Cabinet-level decisions also need to be taken on an accrual basis. The original seven-year work plan did not address what the chair has been talking about, which is moving that on into the appropriations that Parliament gives, then the departmental managers' budgeting, small B budgeting if you like. This means, as the chair has pointed out, that we are approaching Parliament with all of the details on a near cash basis, and yet the overall accountability to Parliament and Canadians is on an accruals basis. That is not an acceptable overall ongoing position. In 2005, the Secretariat — both the Office of the Comptroller General and the expenditure management sector — commissioned a major study which we have provided to parliamentary committees looking into what would it require of us — building on the experience of other countries and some provincial jurisdictions — to move our appropriations. The full basis of all the votes, then the basis of departmental financial management, would be on an accrual basis as well.

Le président : Est-ce que la décision d'utiliser la comptabilité d'exercice au sein de la fonction publique a été prise avant le dépôt du plan d'action et du projet de loi C-2?

M. St-Jean : Oui. Cette décision découle du budget de 1995. Il a fallu sept ans pour passer à la comptabilité d'exercice.

Le président : Il est difficile pour nous, parlementaires, comme vous le savez, de composer en même temps avec deux ou trois systèmes différents et de comprendre ce que nous sommes censés surveiller. Nous avons déposé, avant Noël, un rapport qui passait en revue les engagements pris par deux gouvernements différents à l'égard du ministère de la Défense Nationale. Je ne comprends toujours pas le processus comptable utilisé dans les deux cas. Il est difficile pour nous d'évaluer les deux engagements qui ont été pris relativement à l'augmentation du financement accordé au MDN. On ne peut combiner les deux. Il y en a un qui porte, en partie, sur la comptabilité d'exercice, et l'autre, sur la comptabilité de caisse. Il faut absolument aller de l'avant et adopter un système qui nous permettra de comparer les engagements pris par deux gouvernements différents.

Le sénateur Murray : Ces questions relèvent essentiellement du domaine politique. Ce ne sont pas les systèmes comptables qui posent problème. Je ne sais pas si nous sommes censés comprendre quelque chose.

Le président : Vous avez peut-être raison, sénateur Murray.

David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : Je vais répondre à la question du président, ou au point qu'il soulève. Comme l'a indiqué le contrôleur général, le gouvernement s'attache, depuis 1995, à instaurer progressivement la comptabilité d'exercice dans les domaines des opérations et de la planification financières, de sorte que l'engagement premier visait l'établissement des rapports. Il a été obligé de prendre des mesures pour que les comptes publics, le budget, le Budget B, soient fondés sur la comptabilité d'exercice dès 2002-2003. Cela veut dire que même les décisions prises par le Cabinet devaient s'appuyer sur la méthode de la comptabilité d'exercice. Le plan de sept ans mis sur pied dans un premier temps n'abordait pas le point mentionné par le président, soit l'application de la comptabilité d'exercice à l'affectation des crédits par le Parlement, et ensuite à l'établissement des budgets par les gestionnaires des ministères. Cela veut dire, comme on l'a indiqué le président, que toutes les informations détaillées fournies au Parlement le sont selon le principe de comptabilité de quasi-caisse, mais que tous les états financiers présentés au Parlement et aux Canadiens sont établis selon la comptabilité d'exercice. Cette situation n'est pas acceptable. En 2005, le Secrétariat — c'est-à-dire les Bureau du contrôleur général et le secteur de la gestion des dépenses — a commandé une étude majeure, que nous avons fournie aux comités parlementaires, sur les mesures à prendre — en nous fondant sur l'expérience d'autres pays et de certaines provinces — au chapitre de l'affectation des crédits, car tous les crédits, voire la gestion financière des ministères, devaient être établis selon la comptabilité d'exercice.

The report we got back last year, which we spoke about in the other place, points to a three- to five-year transition and additional costs which could be up to \$150 million. In one of the committees where the Comptroller General did bring in officials from other jurisdictions, he brought forward a report recommending the government look at a move over a number of years. The government will need to respond before Parliament to that formal recommendation.

We would have to work with Parliament to remake the actual nature of votes. In particular, it would be around the implications of an accrual basis for amortization of fixed assets as well as a number for cash and non-cash liabilities. It is not only complicated, it cuts right to the nature of Parliament's ability to oversee and control spending. We, in fact, brought a couple of models. There is no one way to do it, unlike in financial reporting where there is a benchmark as the Comptroller General has said. Different jurisdictions take different approaches to achieving this one end, so it will take quite a while to work with Parliament while also building the capacity in departments in parallel. I wanted to clarify that is not part of the action plan in response to the Federal Accountability Act or in implementing that act. It is the next step in this now 12-year-old story to improve the basis of our both our financial management and our financial reporting and Parliament's ability to oversee spending and expenditures.

The Chairman: That is helpful. To close out that thought, perhaps Senator Murray is correct that much of this is political in nature and that the electorate will have to ask when a promise is made during an election — is that promise based on an accrual basis or a near cash basis? That is the difficulty of oversight at another level.

Senator Oliver: In response to several of the questions from Senator Segal, Mr. St-Jean, you said that the difficulty in doing some of the things he wants is the data and not having reliable data. You used the words, "the reason we can not get reliable data from different departments is the cut-off" and you said that some departments have a cut-off on the second and others might have it on other dates. I do not know why you, as Comptroller General can not say, "We will have a firm cut-off, you will all cut off on the last day of the month of this quarter, and that is the basis upon which we will prepare our data." Why can that not happen?

Mr. St-Jean: The procedure calls for timely reporting of all transactions. We are talking about the difficulty of enforcing a robust monthly/quarterly cut-off process during the year. That is always the big difficulty. In the private sector, you must have an accurate cut-off at quarter-end. This means you have to record all your payables and other accruals on a monthly basis. We do not have this level of discipline yet.

Le rapport qui nous a été remis l'an dernier, et dont il a été question dans l'autre endroit, prévoit une période de transition de trois à cinq ans et des coûts additionnels pouvant atteindre jusqu'à 150 millions de dollars. Lors de sa comparution devant l'un des comités, le contrôleur général, accompagné de fonctionnaires d'autres provinces, a déposé un rapport qui proposait au gouvernement une période de transition s'étendant sur plusieurs années. Le gouvernement devra indiquer au Parlement comment il entend réagir à cette recommandation.

Il va falloir revoir toute la question des crédits de concert avec le Parlement. De façon plus précise, il va falloir analyser l'impact qu'aurait la comptabilité d'exercice sur l'amortissement des immobilisations et divers passifs en espèces et hors caisse. Cette démarche, en plus d'être compliquée, influe directement sur la capacité du Parlement de surveiller et de contrôler les dépenses. Nous avons proposé quelques modèles. Il n'y a pas de solution unique, comme c'est le cas pour l'établissement des rapports financiers, où l'on dispose effectivement d'un exemple à suivre, ainsi que l'a indiqué le contrôleur général. Les provinces et territoires utilisent tous des approches différentes, de sorte qu'il faudra s'attacher, tout en collaborant avec le Parlement, à renforcer la capacité des ministères dans ce domaine. Je tiens à préciser que cela ne fait pas partie du plan d'action qui découle de la Loi fédérale sur la responsabilité ou de sa mise en œuvre. Cette démarche s'inscrit dans un processus vieux de 12 ans qui vise à améliorer la gestion financière, l'établissement des rapports financiers et la capacité du Parlement de contrôler les dépenses.

Le président : Merci de ces précisions. Le sénateur Murray a peut-être raison de dire que tout cela relève essentiellement du domaine politique et qu'il incombera à l'électorat de demander, lorsqu'un engagement sera pris durant une campagne électorale — est-ce que cet engagement se fonde sur la comptabilité d'exercice ou la comptabilité de quasi-caisse? Voilà le problème que pose la surveillance qui se fait à un autre niveau.

Le sénateur Oliver : Vous avez dit monsieur St-Jean, en réponse à plusieurs des questions posées par le sénateur Segal, que le problème, en ce qui concerne certaines de ses propositions, tient au fait que les données ne sont pas fiables. Vous avez dit qu'il est difficile d'obtenir des données fiables des différents ministères en raison de la date de clôture. Vous avez ajouté que pour certains ministères, la date de clôture correspond au deuxième jour du mois, et pour d'autres, à d'autres dates. Je ne sais pas pourquoi vous ne pouvez pas dire, « Nous allons fixer une date précise. La date de clôture dans tous les cas sera le dernier jour de ce trimestre-ci. Nous allons préparer nos données en nous fondant là-dessus. » Pourquoi ne pouvez-vous pas faire cela?

M. St-Jean : Toutes les transactions doivent être signalées en temps opportun. Il est difficile d'instaurer une procédure de coupure de l'exercice, que ce soit sur une base mensuelle ou trimestrielle, pendant l'année. Cela pose un gros problème. Dans le secteur privé, la date de clôture est fixée au dernier jour du trimestre. Cela veut dire que les sommes à payer, ainsi de suite, doivent être comptabilisées sur une base mensuelle. Nous n'avons pas encore atteint ce niveau de discipline.

Senator Segal: That happens in the private sector all of the time.

Mr. St-Jean: Yes, the discipline around cut-off in the private sector is much tighter than it used to be. If you are sitting on audit committees of private sector or public companies, much of the committees' time is now spent on the analysis of the accruals at the ends of each quarter. Before, no one would spend much time on this issue during the year, just at the end of the year. Now committees do it at every quarter-end. There is a discipline of how to ensure you record all your receivables and payables at the end of the month, your accruals. Because of the dual basis of accounting, most of our accounting during the year is still on a near cash basis. The mindset is that we still do a significant portion of our accounting on a cash basis. The accrual basis of accounting has not yet percolated into the mindset of the managers in the departments, so quarterly statements would help bring greater cut-off discipline during the year.

Senator Oliver: Can we not do that?

Mr. St-Jean: We are asking our financial officers to account for the estimates and spending, authorities, on a near cash basis and to do the financial reporting on an accrual basis. Our people have difficulty doing that. I asked my colleagues in New Zealand how much time it took them to change the mindset to an accrual basis, and they told me 10 to 15 years. That is what it takes because people are trained in certain ways. When we changed from Fahrenheit to Celsius, it took a few years and some of us still refer to some Fahrenheit degrees from time to time.

Senator Oliver: On March 31, 2009, what will you have in these 23 departments? You will not have that capacity.

Mr. St-Jean: We will be seeking to obtain annual audit opinions for each of these 23 departments. After that, we will be pushing to obtain better in-year reporting. Initially, we would like to do it internally to ensure that we are developing reliable data and test their integrity before we start making them publicly available. We will have to push hard and change the mindset.

Senator Segal: What would either of you do if you got a court order, aside from getting justice to appeal until we all die? If you had a Supreme Court of Canada order to produce the quarterly financial numbers that Treasury Board now has from each one of the operating departments, would you write back to the agent of the court and say you can not do that because you are not ready or would you produce what you had? In so doing, what would you be producing?

Le sénateur Segal : Le secteur privé le fait tout le temps.

M. St-Jean : Oui, la date de clôture dans le secteur privé est respectée de façon beaucoup plus rigoureuse que dans le passé. Si vous faites partie des comités de vérification du secteur privé ou de sociétés ouvertes, vous allez constater que les comités consacrent beaucoup de temps à l'analyse des comptes de régularisation à la fin de chaque trimestre, chose que personne ne faisait dans le passé pendant l'année, mais seulement à la fin de celle-ci. Aujourd'hui, les comités s'y mettent à la fin de tous les trimestres. Vous devez faire état de toutes les sommes à recevoir et de toutes les sommes à payer à la fin du mois. En raison de l'utilisation des deux systèmes comptables, la plupart des rapports, pendant l'année, sont établis selon la méthode de la comptabilité de quasi-caisse. Le fait est que nous continuons d'établir la plupart de nos rapports selon la méthode de la comptabilité de quasi-caisse. Le principe de la comptabilité d'exercice n'a pas encore été bien assimilé par les gestionnaires des ministères, de sorte que le dépôt de rapports trimestriels permettrait d'instaurer une discipline plus rigoureuse à ce chapitre au cours de l'année.

Le sénateur Oliver : Ne pouvons-nous pas faire cela?

M. St-Jean : Nous demandons aux agents financiers de fournir des rapports sur les budgets et les pouvoirs de dépenser en s'appuyant sur la comptabilité de quasi-caisse, et d'établir des rapports financiers selon la comptabilité d'exercice. Ils ont de la difficulté à le faire. J'ai demandé à mes collègues de la Nouvelle-Zélande combien de temps il leur a fallu pour passer au système de comptabilité d'exercice, et ils m'ont répondu de 10 à 15 ans. C'est le temps qu'il faut, car les gens sont habitués à fonctionner de certaines façons. Il nous a fallu un certain nombre d'années pour faire la transition de l'échelle Fahrenheit à l'échelle Celsius. Certains d'entre nous utilisons encore l'échelle Fahrenheit à l'occasion.

Le sénateur Oliver : Où en seront les 23 ministères le 31 mars 2009? Ils n'auront pas la capacité voulue pour agir.

M. St-Jean : Nous allons demander que des opinions de vérification soient fournies tous les ans pour chacun des 23 ministères. Ensuite, nous allons essayer d'améliorer les rapports présentés en cours d'exercice. Nous aimerions, dans un premier temps, procéder à l'interne pour faire en sorte que les données sont fiables. Nous allons vérifier l'intégrité de celles-ci avant de les rendre publiques. Nous allons devoir déployer beaucoup d'efforts pour changer le comportement des gens.

Le sénateur Segal : Que feriez-vous si, en plus de recourir ad vitam aeternam à la procédure d'appel, vous obteniez une ordonnance d'un tribunal? Si vous aviez une ordonnance de la Cour suprême du Canada qui exigeait la production des états financiers trimestriels que le Conseil du Trésor a reçus de chacun des ministères, écririez-vous au fonctionnaire du tribunal pour lui dire que vous ne pouvez fournir ces données car vous n'êtes pas prêt, ou accepteriez-vous de présenter ce que vous avez en main? Et que présenteriez-vous, au juste?

Mr. St-Jean: The trial balance of all the accounts. Every department would produce their trial balance every month and give it to the Receiver General to compile the financial position of the Government of Canada which is used to prepare *The Fiscal Monitor*. As the senator said, when you start putting forward those numbers at such a disaggregated level, you have a higher degree of uncertainty in terms of the quality of data and that would raise more questions.

Senator Segal: Is *The Fiscal Monitor* based on a computer model of what our expenditures should be as opposed to an actual understanding of what is really transpiring?

Mr. St-Jean: The monthly data are actual data from the departments.

Senator Segal: Are they real or modelled numbers? Are they projections as opposed to real hard numbers?

Mr. St-Jean: They are real numbers to start with. Then they are analyzed to identify errors or unusual and unexpected patterns. Monthly trial balances produced by the departments have cut-off errors, and they are analyzed to ensure that the consolidated numbers are corrected at the aggregate level.

Senator Segal: Is there anyone in the employ of Her Majesty, in the right of the federal government, who actually knows how much money is being spent every quarter by the departments of this government? Is there anyone who actually knows, not thinks they know or thinks they might have a framework for understanding? I know Treasury Board produces a lot of fiscal frameworks. How much of the taxpayers' money is being spent every quarter? If so, do you think they might be presumed upon to share it with the public?

Mr. St-Jean: On a cash basis, it is done monthly. The trial balance will tell you the accounting of the transactions month to month.

Senator Segal: You are troubled about that going to the public domain too quickly.

Mr. St-Jean: We talked about this issue before. Is the information presented on a cash or an accrual basis? I am concerned that if we go too quickly, the public would not have the financial information properly contextualized. At the moment, some data would be presented on a cash basis, other data on an accrual basis, such as pension liability. Pensions will be paid up to 30 years from now, so we need to do the calculation for the estimated liability every month.

Senator Segal: Large multi-billion-dollar public corporations in the private sector must compute for that and portray it publicly for their shareholders and they do it as a normative activity.

M. St-Jean : La balance de vérification de tous les comptes. Chaque ministère produirait, tous les mois, une balance de vérification qui serait remise au receveur général qui, lui, s'en servirait pour évaluer la situation financière du gouvernement du Canada. Ces données servent de base à *La revue financière*. Comme l'a indiqué le sénateur, quand on commence à fournir des données qui ne sont pas regroupées, le degré d'incertitude entourant la qualité de ces données augmente, ce qui amène d'autres questions.

Le sénateur Segal : Est-ce que *La revue financière* repose sur un modèle informatique de ce que devraient être nos dépenses, plutôt que sur un tableau réel de la situation?

M. St-Jean : Les données mensuelles sont les données réelles que fournissent les ministères.

Le sénateur Segal : Est-ce qu'il s'agit de chiffres réels ou de chiffres modélisés? Est-ce que ce sont des projections ou des chiffres réels?

M. St-Jean : Ce sont des chiffres réels qui font ensuite l'objet d'une analyse pour repérer les erreurs ou cerner les tendances inhabituelles et imprévues. Les balances de vérification mensuelles produites par les ministères contiennent des erreurs pour ce qui est de la date de clôture. Elles sont analysées dans le but de faire en sorte que les chiffres consolidés, pris ensemble, sont exacts.

Le sénateur Segal : Y a-t-il quelqu'un à l'emploi de Sa Majesté, du chef du gouvernement fédéral, qui sait combien d'argent dépensent les ministères à chaque trimestre? Y a-t-il quelqu'un qui le sait vraiment, et non pas qui pense le savoir ou qui pense en avoir une idée en se fondant sur un cadre? Je sais que le Conseil du Trésor produit beaucoup de cadres financiers. Combien d'argent dépense-t-on tous les trimestres? Si quelqu'un le sait, pensez-vous que cette personne serait prête à partager cette information avec la population?

M. St-Jean : Un rapport est préparé tous les mois, selon la méthode de la comptabilité de caisse. La balance de vérification fait état de toutes les transactions qui sont effectuées tous les mois.

Le sénateur Segal : Vous ne voulez pas que ces renseignements soient divulgués trop rapidement.

M. St-Jean : Nous en avons déjà parlé. Est-ce que l'information est présentée selon la méthode de la comptabilité de caisse ou selon la méthode de la comptabilité d'exercice? J'ai peur que si nous procédons trop rapidement, la population n'aura pas une idée exacte de la situation. À l'heure actuelle, certaines données sont présentées selon la méthode de la comptabilité de caisse, et d'autres, selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Je songe, par exemple, au passif découlant du régime de retraite. Comme les pensions vont être versées pendant les 30 prochaines années, nous devons calculer le passif qui découle du régime tous les mois.

Le sénateur Segal : Les grandes entreprises privées dont le chiffre d'affaires s'élève dans les milliards de dollars doivent compiler ces données, les divulguer à leurs actionnaires. Il s'agit, pour elles, d'une pratique tout à fait courante.

Mr. St-Jean: I would love to be there. We are not there yet and we are the best G8 country. We are a bit behind Australia and New Zealand. That is where I would like to be professionally but it will take some time.

Senator Segal: Yes, and some money.

Mr. St-Jean: Yes, time, money and people.

The Chairman: Honourable senators, we have mentioned the report and what has been going on in the House of Commons. I wanted to bring this to your attention. If you wish, I would like to have our clerk ensure we all get this document. This report dated December 2006 is entitled, "Accrual Budgeting and Appropriations in the Federal Government." It is a report of the Standing Committee on Government Operations and Estimates. It will provide a good background for us on this important subject.

Senator Murray: The minister is appearing there today.

The Chairman: As I understand it, Mr. St-Jean, it is with respect to this report?

Mr. St-Jean: That will be one of the topics.

The Chairman: I have one other point of clarification. In Bill S-217, there is a reference to the generally accepted accounting principles being used with respect to the reports this bill is calling for. Did I understand you to say that the generally accepted accounting principles will be replaced by some international standards?

Mr. St-Jean: In the private sector, Canada has announced it is moving from the GAAP to the IFRS as of 2011. No such announcement has been made yet for the public sector so there is still some debate.

Australia, New Zealand and Europe have already moved to the IFRS and the U.K. is thinking about moving to it. Europe has also moved to it.

The Chairman: Moving away from the GAAP?

Mr. St-Jean: Yes, away from the GAAP to the IFRS. There will be one set of standards for most of the world. However, Europe is saying, "We will be adopting the standard one by one, not en masse." Europe is having difficulty with the accounting entity issues, which can cause difficulty. It will be tough to do it.

When I said that we are moving away from the GAAP, I meant for the large private sector. We are still under the GAAP in Canada for the public sector. We have the Red Book. Will it be there in six or seven years from now? Who knows?

The Chairman: Do you have any recommendation in that regard to the government or has the Auditor General made a general recommendation?

M. St-Jean : J'aimerais bien que ce soit la même chose pour nous, mais nous n'en sommes pas encore là. Toutefois, nous avons une avance sur les pays du G8, et nous sommes un peu à la traîne de l'Australie et à la Nouvelle-Zélande. J'aimerais me retrouver dans la même situation que ces deux pays, mais il faudra du temps pour cela.

Le sénateur Segal : Oui, et de l'argent.

M. St-Jean : Du temps, de l'argent et des ressources.

Le président : Honorables sénateurs, nous avons parlé du rapport et de ce qui se passe à la Chambre des communes. Je voudrais, si vous êtes d'accord, demander au greffier qu'il nous fournisse une copie du rapport daté de décembre 2006 qui s'intitule « Comptabilité pour la budgétisation et l'affectation des crédits ». Il a été préparé par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et va constituer une excellente toile de fond à cet important sujet d'étude.

Le sénateur Murray : Le ministre comparait devant le comité aujourd'hui.

Le président : Si j'ai bien compris, monsieur St-Jean, il va discuter de ce rapport?

M. St-Jean : Entre autres.

Le président : J'aimerais avoir une autre précision. D'après le projet de loi S-217, les rapports vont être établis selon les principes comptables généralement reconnus. Avez-vous dit que ces principes vont être remplacés par des normes internationales?

M. St-Jean : Le Canada a annoncé que le secteur privé va délaisser les normes GAAP au profit des normes IFRS dès 2011. Aucune annonce n'a encore été faite pour ce qui est du secteur public. La question fait toujours l'objet d'un débat.

L'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Europe ont déjà adopté les normes IFRS. Le Royaume-Uni songe à le faire. L'Europe a déjà adopté les nouvelles normes.

Le président : Délaisser les normes GAAP?

M. St-Jean : Oui, au profit des normes IFRS. Il va y avoir une série de normes pour la plupart des pays. Toutefois, l'Europe dit, « Nous allons adopter ces normes à tour de rôle, et non pas en masse. » L'Europe est confrontée à des problèmes pour ce qui est des entités comptables. Cela crée des difficultés qui ne sont pas faciles à régler.

Quand je dis que nous allons délaisser les normes GAAP, je fais allusion aux grandes entreprises du secteur privé. Le secteur public continue toujours d'appliquer ces principes. Nous avons le Livre rouge. Sera-t-il toujours là dans six ou sept ans? Je me le demande.

Le président : Avez-vous des recommandations à faire à cet égard, ou est-ce que la vérificatrice générale a formulé une recommandation générale sur le sujet?

Mr. St-Jean: The Auditor General would encourage us to adopt GAAP for financial reporting. This is one area where we have a slight professional disagreement. However, the Auditor General also understands the rationale why I prefer to ensure they are based on GAAP, rather than in accordance with GAAP. To respect the primacy of Parliament, I believe that the standards should be decided by Parliament. Canadian generally accepted accounting principles are great standards. We follow them as closely as possible, but, in the end, I believe Parliament should be setting the standard.

The Chairman: Do Crown corporations make their own decisions about what set of rules they follow or is that mandated by the government?

Mr. St-Jean: Since the early 1980s, Crown corporations have presented their financial results in accordance with GAAP. They might have to move to IFRS in 2011. That might introduce more complexity.

The Chairman: Thank you, Mr. St-Jean, for coming here this morning and giving us your presentation and the background information. It has been helpful.

Mr. Moloney, it is always a pleasure to have you here from Treasury Board.

We have been following the Comptroller General's reimplementation of that position and we are glad to see it is coming along nicely. We are pleased you are serving in that position.

We will suspend for a moment to allow our witnesses to gather up their documents and we will talk about where to go from here.

The committee continued in camera.

M. St-Jean : La vérificatrice générale nous encouragerait à utiliser les normes GAAP lors de l'établissement des rapports financiers. Nous ne nous entendons pas là-dessus. Toutefois, la vérificatrice générale comprend pourquoi je préfère que les rapports soient établis selon les normes GAAP, et non pas conformément à celles-ci. Pour ce qui est de la primauté du Parlement, je pense que les normes devraient être fixées par lui. Les principes comptables généralement reconnus qu'applique le Canada constituent une excellente norme. Nous essayons de les suivre rigoureusement mais, au bout du compte, il revient au Parlement de fixer les normes.

Le président : Est-ce que les sociétés de la Couronne choisissent les règles qu'elles vont suivre, ou est-ce le gouvernement qui prend cette décision?

M. St-Jean : Depuis le début des années 80, les rapports financiers des sociétés de la Couronne sont établis selon les normes GAAP. Elles vont peut-être être obligées d'adopter les normes IFRS en 2011, ce qui risque de compliquer les choses.

Le président : Merci, monsieur St-Jean, d'être venu nous rencontrer ce matin et de nous avoir fourni ces renseignements. Cela nous a beaucoup aidés.

Monsieur Moloney, c'est toujours un plaisir de vous rencontrer.

Nous avons suivi de près les efforts qu'a déployés le contrôleur général en vue de recréer ce poste. Nous sommes heureux des résultats, et nous sommes contents de voir que c'est vous qui l'occupez.

Nous allons suspendre la séance, le temps que les témoins rassemblent leurs documents. Nous allons ensuite discuter de ce que nous allons faire.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.



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

WITNESSES

Tuesday, January 30, 2007:

The Honourable Senator Hugh Segal, sponsor of the bill.

Tuesday, February 6, 2007:

Treasury Board of Canada Secretariat:

Charles-Antoine St-Jean, Comptroller General of Canada;

David Moloney, Senior Assistant Secretary, Expenditure Management Sector.

TÉMOINS

Le mardi 30 janvier 2007 :

L'honorable sénateur Hugh Segal, parrain du projet de loi.

Le mardi 6 février 2007 :

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :

Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada;

David Moloney, secrétaire adjoint principal, Secteur de la gestion des dépenses.