

Finance Canada Response to Committee Undertaking

June 18, 2024, Appearance before the Standing Senate Committee on National Finance (NFFN) on Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 2025

Topic / Question

Q1 – Senator Forest: Could you please provide us with details on the \$165.6 million that will be paid to the Canada Infrastructure Bank (CIB) in 2024-25?

Q2 – Senator Pate: Last week, the PBO reminded us that preventive measures are better than retrospective and compensatory measures. I'm curious as to what concrete steps the department is taking to ensure spending priorities that articulate, align, with these issues and that we are seeing prioritization of the Calls to Action of the TRC, the Calls for Justice of the MMIWG, and the ways to ensure that inherent rights are upheld. I don't need to tell you that the long-term financial as well as the social, economic and cultural costs are huge if we don't take a more proactive approach.

[...] If you could include in that some of the downstream impacts in terms of the criminal legal system as well, because we are seeing contradictory messages when we see certain things being criminalized at the same time as there are new Black and Indigenous strategies to reduce the involvement of those folks in the criminal legal and penal systems. That would be great.

Q3 – Senator Marshall: I was told that one of the reasons why the financial source requirement decreased from \$72 billion this year, which was in Budget 2023, to \$102 billion in Budget 2024 was because of the \$23 billion child welfare agreement with Indigenous Services Canada. That department has updated us regularly on the progress of that settlement. My understanding was that the \$23 billion was actually paid out to Deloitte last year. Is it possible that the \$23 billion was paid out last year, but the borrowing occurred this year? Would you expect to see a match in the same fiscal year? That's my first question.

Q4 – Senator Marshall: My second question is: What year was the \$23 billion recorded as an expenditure? I ask because one of the challenges of serving on the Standing Senate Committee on National Finance is seeing these large settlements in which the expenditure is recorded one year and the money is borrowed another year. The estimates have it in another year. We are trying to match it up from year to year. Can you answer those two questions?

Q5 - Senator Loffreda: As you might know, I am the sponsor of Bill C-69, the Budget Implementation Act, which includes the division that amends the Borrowing Authority Act to increase the maximum borrowing amount permitted under the act. In light of this information, I would like you to speak to us about the department's sound fiscal management plan as laid out in your departmental plan. In your report, you write that

you plan to achieve the departmental result so that the Government of Canada's borrowing requirements are met at a low and stable cost to support effective management of the federal debt by undertaking the following two things: First, manage the government's debt program in order to raise stable and low-cost funding; and, second, adapt the government's debt management strategy to respond to Canada's evolving economic needs. Can you expand on the department's mandate to fulfill these two objectives? Will the adoption of Bill C-69 have an impact on your ability to meet these goals? If so, how?

Q6 – Senator Dalphond: There was a bureau of transitions to have cooperative regulators in matters of securities and security market. That didn't work out. I was just asking if it has closed down now and there are no more expenses for that item.

Response

R1. The CIB is a Crown corporation with a mandate to invest, and to seek to attract private and institutional investment, in revenue-generating infrastructure projects that are in the public interest. To support its mandate, the CIB has a \$35 billion statutory funding envelope.

The Financial Administration Act (the FAA) and the Canada Infrastructure Bank Act (the CIB Act) establish the legal framework for the CIB. Under the CIB Act, the CIB must annually submit a corporate plan as well as its five-year capital and operating budgets to the Minister of Housing, Infrastructure and Communities, who may, with the Minister of Finance's concurrence, recommend the corporate plan for Governor in Council and Treasury Board approval.

Pursuant to section 23 of the CIB Act, the Minister of Finance has statutory authority to pay up to \$35 billion to the CIB out of the Consolidated Revenue Fund (CRF) for its activities. The Department of Finance reviews such requests to ensure that they are consistent with the CIB's latest approved corporate plan, including the five-year capital and operating budgets set out therein.

The 2024-25 Main Estimates set out a total maximum estimated expenditure for the CIB of \$3.45 billion, which reflected the CIB's operating and capital budgets for that year as set out in its approved 2022-23 to 2026-27 Corporate Plan. Subsequent to the 2024-25 Main Estimates, the CIB's 2023-24 to 2027-28 Corporate Plan was approved by the Treasury Board in November 2023. The 2024-25 Supplementary Estimates A set out a revised total maximum estimated expenditure for the CIB of \$3.62 billion, reflecting the CIB's updated capital and operating budgets for 2024-25 per its 2023-24 to 2027-28 Corporate Plan, resulting in an increase of \$165.6 million.

In general, this increase reflects a growing portfolio of CIB investments. For the projects it invests in, the CIB makes a binding commitment at financial close and provides payments in installments as project milestones are met. As such, the CIB's budget on a cash basis reflects what the CIB expects to pay out to projects over the corporate

planning period, with some contingency in case it reaches financial close sooner than anticipated. The CIB's budget reflects an estimate of cash required based on the CIB's investment pipeline at the time its corporate plan is approved. Variances may occur between years, which may reflect differences between the CIB's estimates and actual expenditures.

The CIB's 2023-24 to 2027-28 Corporate Plan summary is publicly available on its website: [Reports & Transparency | Canada Infrastructure Bank \(CIB\) \(cib-bic.ca\)](https://www.cib-bic.ca/reports-and-transparency).

R2. As noted in Budget 2024, since 2016, the federal government has invested approximately \$200 billion in support for Indigenous Peoples (p. 271). Key investments in First Nations, Inuit, and Métis priorities are outlined on pages 267-268, and include funding for preventive measures and programming related to child welfare services, health, education, infrastructure, and policing.

With respect to criminal justice specifically, Budget 2024 proposes to provide \$87 million over five years, starting in 2024-25, and \$11.3 million per year ongoing, to advance the Indigenous Justice Strategy, including Indigenous justice programming (see pages 295-296). The strategy is being co-developed with First Nations, Inuit and Métis to address systemic discrimination and the overrepresentation of Indigenous people in the justice system.

Other recent investments in this area include the following:

- Budget 2021 provided \$74.8 million over three years, beginning in 2021-22, to improve access to justice for Indigenous people and support the development of an Indigenous justice strategy to address systemic discrimination and the overrepresentation of Indigenous people in the justice system.
- FES 2020 provided \$39.7 million over four years and \$9.7 million ongoing to support the implementation of Gladue Principles in the mainstream justice system (principles that ensure an individual's lived experiences of systemic discrimination are considered in sentencing).
- Budget 2019 provided \$9.5 million over four years to support Indigenous law initiatives.

R3. The \$23-billion payment in 2023-24 was sourced from borrowing activities undertaken during that fiscal year.

R4. The expense associated with the \$23-billion payment was recorded over several fiscal years. A liability, and expense, was initially recorded in 2017-18, which was subsequently revised in 2019-20, 2020-21, 2021-22 and 2022-23.

The recording of expenses for individual claims over more than one fiscal year is a normal occurrence under the government's accounting policy for contingent liabilities, which is based on Public Sector Accounting Standards. Under those standards, a liability is recorded once a payment is considered likely and a reasonable estimate of

the amount can be made. This estimate is revised and updated over time as new information becomes available, with changes in the liability charged to expense in the fiscal year the estimate is updated.

R5. The authority to borrow under section 4 of the *Borrowing Authority Act* (BAA) and authorities under the *Financial Administration Act* (FAA) combine to provide the Minister of Finance the authority to manage the Government's borrowing operations. The objective of raising stable and low-cost funding is fundamental to all decisions made surrounding the government's debt program. Having the appropriate authorities in place, through the BAA and the FAA, ensure that Canada's borrowing efforts are predictable and transparent, two tenants that supports Canada's access to funding market on favourable terms.

The primary mechanism through which the government outlines actual borrowing activity is the Debt Management Strategy (DMS). The DMS is released at the beginning of each fiscal year in the Budget and tabled in Parliament as required under the FAA. The DMS outlines the government's strategy and borrowing plans for its domestic and foreign debt programs which are authorized by the FAA and BAA. The DMS communicates the government's plans and reflects the current economic environment, whether more or less borrowing activity is required than at the previous DMS (or update of the DMS).

The purpose of the BAA maximum borrowing limit is to ensure transparency of the government's borrowing activity and Parliamentary oversight. Having this authority in place, subject to debate in Parliament, and keeping it up to date, ensures that the government and agent Crown corporations can conduct smooth borrowing activities and bolsters market confidence.

Consequently, the adoption of Bill C-69 ensures that the government and agent Crown corporations can conduct smooth and stable borrowing at low cost until at least March 2027. The higher maximum amount supports the government's objectives to expand the capacity of the economy, fund investments in key areas such as childcare and housing construction and create opportunities for Canadians. Failing to increase the maximum amount would impact the government's ability to conduct its borrowing program going forward. This would have impacted market confidence in the government's capacity to conduct normal smooth borrowing activities, which in turn would lead to investors charging higher cost to purchase the government's securities in the future.

R6. The Canadian Securities Regulation Regime Transition Office (CSTO) was dissolved effective March 30, 2023, by Order-in-Council. As the CSTO is dissolved, it does not incur any expenses.

Réponse de Finances Canada à un suivi du Comité

Comparution du 18 juin 2024 devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales (NFFN) sur le Budget supplémentaire des dépenses (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 2025

Sujet / Question

Q1 – Le sénateur Forest: Pouvez-vous nous donner les détails du 165,6 millions de dollars qui sera payé à la Banque de l'infrastructure du Canada?

Q2 – La sénatrice Pate: La semaine dernière, le directeur parlementaire du budget nous a rappelé que les mesures préventives valent mieux que les mesures rétrospectives et compensatoires. Je suis curieuse de savoir quelles mesures concrètes le Ministère prend pour s'assurer que les priorités de dépenses s'articulent ou s'harmonisent avec ces questions et que nous voyons l'établissement des priorités des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation, des appels à la justice pour les femmes et filles autochtones disparues et assassinées et des moyens de s'assurer que les droits inhérents sont respectés. Inutile de vous dire que les coûts financiers, sociaux, économiques et culturels à long terme sont énormes si nous n'adoptons pas une approche plus proactive.

[...] Si vous pouviez y inclure également certaines des répercussions en aval en ce qui concerne le système de justice pénale, parce que nous entendons des messages contradictoires lorsque nous voyons certaines choses être criminalisées en même temps qu'il y a de nouvelles stratégies pour les Noires et les Autochtones consistant à réduire leur implication dans le système de justice pénale. Ce serait excellent.

Q3 – La sénatrice Marshall: On m'a dit que l'une des raisons pour lesquelles les besoins en ressources financières ont diminué, passant de 72 milliards de dollars cette année, comme prévu dans le budget de 2023, à 102 milliards de dollars dans le budget de 2024, était due à l'entente de 23 milliards de dollars sur la protection de l'enfance conclue avec Services aux Autochtones Canada. Ce ministère nous a régulièrement informés des progrès de ce règlement. D'après ce que j'ai compris, les 23 milliards de dollars ont été versés à Deloitte l'année dernière. Est-il possible que les 23 milliards de dollars aient été versés l'année dernière, mais que l'emprunt ait eu lieu cette année? Vous attendriez-vous à voir une concordance au cours du même exercice financier? C'est ma première question.

Q4 – La sénatrice Marshall: Ma deuxième question est la suivante : en quelle année les 23 milliards de dollars ont-ils été enregistrés comme dépense? Je pose la question parce que l'un des défis que pose le fait de siéger au Comité sénatorial permanent des finances nationales est de constater que les paiements de ces importants règlements sont enregistrés une année et l'argent de ces paiements est emprunté une autre année. Le budget des dépenses prévoit que cet argent sera emprunté sur une autre année. Nous essayons de faire correspondre cette somme d'année en année. Pouvez-vous répondre à ces deux questions?

Q5 – Le sénateur Loffreda: Comme vous le savez peut-être, je suis le parrain du projet de loi C-69, la *Loi d'exécution du budget*, qui comprend une section modifiant la *Loi autorisant certains emprunts* pour augmenter le montant maximum de certains emprunts. Cela étant, je souhaiterais discuter du plan de gestion financière saine du Ministère établi dans votre plan ministériel. Dans votre rapport, vous affirmez prévoir atteindre votre résultat ministériel pour que les exigences d'emprunt du gouvernement du Canada soient remplies à coût faible et stable, de sorte à soutenir la gestion efficace de la dette fédérale par les deux entreprises suivantes : premièrement, gérer le programme de dette du gouvernement afin de mobiliser un financement stable et à faible coût; deuxièmement, adapter la stratégie de gestion de la dette du gouvernement afin de répondre aux besoins économiques changeants du Canada. Pouvez-vous fournir plus d'explications sur le mandat ministériel pour réaliser ces deux objectifs? L'adoption du projet de loi C-69 aura-t-elle une incidence sur votre capacité à accomplir ces objectifs? Dans l'affirmative, de quelle façon?

Q6 – Le sénateur Dalphond: Y a-t-il encore des dépenses encourues pour l'agence coopérative de réglementation des valeurs mobilières ou est-ce que le bureau de transition est complètement fermé et il n'y a plus de dépenses à ce niveau?

Réponse

R1. La Banque de l'infrastructure du Canada (BIC) est une société d'État dont le mandat est d'investir dans des projets d'infrastructure générateurs de revenus qui sont dans l'intérêt public et de tenter d'attirer des investissements privés et institutionnels. Pour appuyer son mandat, la BIC dispose d'une enveloppe d'autorisations législatives de 35 milliards de dollars.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* (la LGFP) et la *Loi sur la Banque de l'infrastructure du Canada* (la *Loi sur la BIC*) établissent un cadre juridique pour la BIC. En vertu de la *Loi sur la BIC*, cette dernière doit présenter chaque année un plan d'entreprise et ses budgets d'investissement et de fonctionnement sur cinq ans au ministre du Logement, de l'Infrastructure et des Collectivités, qui peut, avec l'accord du ministre des Finances, recommander l'approbation du plan d'entreprise par le gouverneur en Conseil et le Conseil du Trésor.

En vertu de l'article 23 de la *Loi sur la BIC*, le ministre des Finances a le pouvoir légal de verser à la BIC, sur le Trésor, jusqu'à 35 milliards de dollars pour ses activités. Le ministère des Finances examine ces demandes pour s'assurer qu'elles sont conformes au dernier plan d'entreprise approuvé de la BIC, y compris aux budgets d'investissement et de fonctionnement sur cinq ans qui y sont présentés.

Le budget principal des dépenses 2024-2025 prévoit des dépenses totales maximales pour la BIC de 3,45 milliards de dollars, ce qui reflète les budgets de fonctionnement et d'investissement de la BIC pour cette année-là, tels qu'ils sont énoncés dans son plan d'entreprise 2022-2023 à 2026-2027. Après le budget principal des dépenses 2024-

2025, le plan d'entreprise 2023-2024 à 2027-2028 de la BIC a été approuvé par le Conseil du Trésor en novembre 2023. Le budget supplémentaire des dépenses (A) pour 2024-2025 établit une dépense totale maximale estimée révisée pour la BIC de 3,62 milliards de dollars, reflétant les budgets d'investissement et de fonctionnement mis à jour de la BIC pour 2024-2025, conformément à son plan d'entreprise 2023-2024 à 2027-2028, entraînant une augmentation de 165,6 millions de dollars.

De manière générale, cette augmentation reflète l'accroissement du portefeuille d'investissements de la BIC. Pour les projets dans lesquels elle investit, la BIC prend un engagement contraignant lors de la clôture financière et effectue des paiements échelonnés à mesure que les jalons du projet sont atteints. À ce titre, le budget de la BIC, selon la comptabilité de caisse, reflète ce que la BIC s'attend à verser aux projets au cours de la période de planification de l'entreprise, avec une certaine réserve au cas où la clôture financière serait atteinte plus tôt que prévu. Le budget de la BIC reflète une estimation des besoins de trésorerie sur la base du portefeuille d'investissements de la BIC au moment de l'approbation de son plan d'entreprise. Des écarts peuvent survenir d'une année à l'autre, ce qui peut refléter des différences entre les estimations de la BIC et les dépenses réelles.

Le Résumé du plan d'entreprise 2023-2024 à 2027-2028 de la BIC est accessible au public à partir de son site Web : [Rapports et transparence | Banque de l'infrastructure du Canada \(BIC\) \[icib-bic.ca\]](https://www.icib-bic.ca).

R2. Comme indiqué dans le budget de 2024, depuis 2016, le gouvernement fédéral a investi environ 200 milliards de dollars pour appuyer les peuples autochtones (p. 313 du document en français). Les principaux investissements dans les priorités des Premières Nations, des Inuit et des Métis sont décrits aux pages 307 à 309 (du document en français) et comprennent le financement de mesures préventives et de programmes liés aux services de protection de l'enfance, à la santé, à l'éducation, à l'infrastructure et à la police.

En ce qui concerne la justice pénale en particulier, le budget de 2024 propose de fournir 87 millions de dollars sur cinq ans, à partir de 2024-2025, et 11,3 millions de dollars par an par la suite, pour faire avancer la stratégie de justice autochtone, notamment la programmation de la justice autochtone (voir les pages 340 à 342 du document en français). Cette stratégie est élaborée en collaboration avec les Premières Nations, les Inuit et les Métis afin de lutter contre la discrimination systémique et la surreprésentation des populations autochtones dans le système judiciaire.

Parmi les autres investissements récents dans ce domaine, on peut citer les suivants :

- Le budget de 2021 prévoyait 74,8 millions de dollars sur trois ans, à compter de 2021-2022, pour améliorer l'accès à la justice pour les peuples autochtones et soutenir l'élaboration d'une stratégie en matière de justice autochtone pour lutter contre la discrimination systémique et la surreprésentation des peuples autochtones dans le système judiciaire.

- L'Énoncé économique de l'automne de 2020 a fourni 39,7 millions de dollars sur quatre ans et 9,7 millions de dollars par la suite pour soutenir la mise en œuvre des principes Gladue dans le système judiciaire traditionnel (les principes qui garantissent que les expériences vécues de discrimination systémique par un individu sont prises en compte dans la détermination de la peine).
- Le budget de 2019 prévoyait 9,5 millions de dollars sur quatre ans pour soutenir les initiatives juridiques autochtones.

R3. Le paiement de 23 milliards de dollars en 2023-2024 provenait d'activités d'emprunt entreprises au cours de cet exercice.

R4. La dépense associée au paiement de 23 milliards de dollars a été comptabilisée sur plusieurs exercices. Un passif et une dépense ont été initialement comptabilisés en 2017-2018, qui ont ensuite été révisés en 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.

L'enregistrement des dépenses pour des réclamations individuelles sur plus d'un exercice financier est un événement normal en vertu de la politique comptable du gouvernement sur les passifs éventuels, qui est fondée sur les normes comptables du secteur public. Selon ces normes, un passif est comptabilisé dès qu'un paiement est considéré comme probable et qu'une estimation raisonnable du montant peut être faite. Cette estimation est révisée et mise à jour au fil du temps à mesure que de nouveaux renseignements deviennent disponibles et des changements ont lieu dans le passif imputé aux dépenses de l'exercice au cours duquel l'estimation est mise à jour.

R5. L'autorisation d'emprunter en vertu de l'article 4 de la *Loi autorisant certains emprunts* et les autorisations en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ensemble permettent à la ministre des Finances de gérer les activités d'emprunt du gouvernement. L'objectif de mobiliser un financement stable et à faible coût est une composante essentielle de toutes les décisions prises dans le cadre du programme de la dette du gouvernement. Des autorisations appropriées, définies par la *Loi autorisant certains emprunts* et la *Loi sur la gestion des finances publiques*, garantissent que les efforts d'emprunt du Canada sont prévisibles et transparents, deux piliers soutenant l'accès du Canada à un marché de financement dans des conditions favorables.

Le mécanisme principal par lequel le gouvernement définit son activité d'emprunt réelle est la Stratégie de gestion de la dette. Cette stratégie est publiée au début de chaque exercice financier dans le budget et est présentée au Parlement, conformément aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La Stratégie présente la stratégie du gouvernement et les plans d'emprunt sur le marché national et les marchés internationaux, qui sont autorisés par la *Loi autorisant certains emprunts* et la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La Stratégie communique également les plans du gouvernement et reflète l'environnement économique actuel, à savoir si une activité d'emprunt supérieure ou inférieure à la Stratégie de gestion de la dette précédente est nécessaire (ou une mise à jour de la Stratégie).

L'intention du montant maximum d'emprunt de la *Loi autorisant certains emprunts* est de veiller à la transparence de l'activité d'emprunt du gouvernement et de permettre la surveillance parlementaire. L'autorisation, sous réserve d'un débat au Parlement, et sa tenue à jour garantissent que le gouvernement et les sociétés d'État mandataires puissent exercer des activités d'emprunt sans heurt et renforcent la confiance du marché.

Par conséquent, l'adoption du projet de loi C-69 veille à ce que le gouvernement et les sociétés d'État mandataires puissent poursuivre des activités d'emprunt sans heurt, stables et à faible coût jusqu'en mars 2027, au minimum. L'augmentation du montant maximum d'emprunt soutient les objectifs du gouvernement d'élargir la capacité de l'économie, de financer les investissements dans les secteurs clés comme la garde d'enfants et la construction de logement et de créer des possibilités pour les Canadiens. Le fait de ne pas augmenter le montant maximum aurait un impact sur la capacité du gouvernement à exécuter son programme d'emprunt à l'avenir. Cela aurait eu une incidence sur la confiance du marché en la capacité du gouvernement à exercer ses activités normales d'emprunt sans heurt, ce qui aurait à son tour amené les investisseurs à augmenter leurs coûts pour acheter des titres du gouvernement à l'avenir.

R6. Le Bureau de transition vers un régime canadien de réglementation des valeurs mobilières (BTCVM) a été dissous le 30 mars 2023 par décret. Étant donné que le BTCVM est dissous, il n'encourt aucune dépense.