

[Text]

major legislation that has financial implications, and it would be a strange Treasury Board, I suggest, anywhere in the world that would not be on the side of the hawks. That is the classic Treasury Board side; you want to know where every buck is going and you want to know exactly who is going to measure the size of the bang. But we are only one of many viewpoints introduced into the thing, and in the final analysis, as I say, EPF is a negotiation. Certainly the act is not as I would have written it nor is it written as Treasury Board would have written it if we could have gone into a room and not have any provincial civil servants or politicians bothering us. But that having been said, I think, without imputing motives or objectives, that it is probably a safe thing to say that the provincial objectives in those negotiations leading to the EPF agreement were to unshackle themselves to some extent from what they found as a too objective federal influence under the previous arrangements, which, as you know, were largely shared cost arrangements and where the federal government was insisting on looking at the invoices and making sure that something had been paid and splitting it down the middle, and sending some invoices back and saying, "This is not what we intended to pay." I think that is probably a provincial objective. In fact at that time, although I was not in Treasury Board, I did still read newspapers, and the common observation in the early 1970s from the provincial point of view was this was an example of federal attempts to skew provincial priorities and objective-setting. By giving them 50-cent dollars you are almost forcing them to spend it in the area where you say they should spend it. I think their objective was to have fewer strings attached, and so they probably would not look on the present situation as the right one, where to some extent at least, or to a great extent, a fiscal transfer simply becomes revenue to the provincial budget, and they set the priorities. Obviously they are dividing it up differently in different provinces, and certainly differently from what was contemplated by the federal side when the transfers were originally agreed to. But the federal side apparently at the time was not able to introduce the kind of binding sanctions that would prevent from happening what the senator suggests might have been there.

Senator Manning: I think it should be recognized, Mr. Chairman, that, so far as the provinces are concerned, I believe in the majority of cases the disagreement is not over the objectives of the programs put in place but rather over whether there are some other programs altogether that should have priority over those in which the federal government agreed to share. This has always been a point of controversy. The federal government will say that it is prepared to go into a shared program in, say, the field of health, where there are many programs, for example. The provinces may say, "That is very nice, and if you are going into that field, we agree with the objectives you are talking about, but we have a need over here in the field of education", for example, or something else altogether, "to which we give a higher priority than what you are proposing in that field." I don't think the disagreement between the provinces and the federal government is over the objectives of the individual programs but rather over one

[Traduction]

principales mesures législatives qui comportent un aspect financier, et je conviens qu'il serait plutôt curieux qu'un Conseil du Trésor, n'importe où dans le monde, n'agisse pas ainsi. C'est la façon classique de le faire, il faut savoir où va chaque dollar et qui exactement en exerce le contrôle. Mais notre point de vue n'en est qu'un parmi bien d'autres et, en dernière analyse, comme je l'ai dit, c'est une question de négociation. La loi n'est certainement pas telle que je l'aurais rédigée moi-même ou que l'aurait rédigé le Conseil du Trésor s'il avait pu le faire à l'abri des fonctionnaires et des hommes politiques provinciaux. Cela dit, sans faire de procès d'intention, il est, à mon avis, probablement sûr de dire que les objectifs provinciaux dans les négociations conduisant à des accords de péréquation étaient de se défaire dans une certaine mesure de ce que les provinces considéraient comme une influence fédérale importune aux termes des accords précédents qui, comme vous le savez, concernaient des programmes à frais partagés et où le gouvernement fédéral insistait pour voir les comptes et s'assurer que l'on avait bien payé et les retournait en disant: «Ce n'est pas ce que nous avions l'intention de payer.» A mon avis, c'est probablement ce à quoi pensaient les provinces. En fait, à ce moment-là, même si je ne faisais pas partie du Conseil du Trésor, je lisais les journaux et l'observation générale au début des années 70, selon le point de vue des provinces, consistait à dire que c'était là un exemple des tentatives fédérales de porter préjudice aux priorités et aux objectifs provinciaux. Dans un programme à frais partagés, elles sont presque obligées de dépenser les fonds dans le secteur où ils sont imputés. A mon avis, les provinces avaient pour objectif de réduire les modalités contraignantes et, par conséquent, ne considéraient probablement pas la situation actuelle comme étant juste, ou du moins dans une certaine mesure, ou une large mesure, un transfert fiscal devient simplement une recette au budget provincial et elles établissent des priorités. Évidemment, les façons de l'envisager diffèrent dans chaque province, et sont certainement différentes de ce qu'avait envisagé le gouvernement fédéral au moment où les transferts avaient d'abord été accordés. Mais, à l'époque, la partie fédérale n'a apparemment pas pu prévoir le genre de sanctions irrévocables qui éviteraient la situation dont a parlé le sénateur.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, il faut reconnaître, à mon avis, que dans la plupart des cas de désaccord avec les provinces, il ne s'agit pas des objectifs des programmes créés mais plutôt du fait que l'on devrait accorder la priorité à certains autres programmes plutôt qu'à ceux pour lesquels le gouvernement fédéral s'est engagé à partager les coûts. Cette question a toujours suscité des controverses. Le gouvernement fédéral dira qu'il est disposé à s'engager dans un programme où il partagera les coûts disons, par exemple, dans le domaine de la santé où on en compte beaucoup. Les provinces peuvent être d'accord avec les objectifs précisés dans ce domaine; mais, elles peuvent prétendre éprouver des besoins dans le domaine de l'éducation, par exemple, ou dans un autre domaine, qu'elles pourraient estimer plus prioritaire que celui pour lequel le gouvernement a fait des propositions. Je ne crois pas que le désaccord entre les provinces et le gouvernement fédéral soit suscité par les objectifs des programmes individuels mais