Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Thursday, February 2, 1984
Thursday, March 15, 1984

Issue No. 1

Organization meeting and First proceedings on:

The Examination of Supplementary Estimates "C" laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1984

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session,
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Le jeudi 2 février 1984
Le jeudi 15 mars 1984

Fascicule nº 1

Séance d'organisation et Premier fascicule concernant:

L'étude du Budget supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1984

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

36722—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C. W. Doody, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	*Olson
Barrow	or Frith
*Flynn	*Phillips
or Roblin	Pitfield
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
*Kelly	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C. W. Doody

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	*Olson
Barrow	ou Frith
*Flynn	*Phillips
ou Roblin	Pitfield
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
*Kelly	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 6, 1984:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the expenditures set out in the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1984; and

That the Committee be authorized to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the said examination.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 6 mars 1984:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le Comité sénatorial permanent des Finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1984; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services de conseillers, du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 2, 1984
(1)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. for the purpose of organization.

Present: The Honourable Senators Balfour, Doody, Godfrey, Leblanc, Pitfield and Stanbury. (6)

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

On motion of the Honourable Senator Leblanc, it was agreed:

THAT the Honourable Senator Doody do take the Chair of this Committee as Chairman.

On motion of the Honourable Senator Godfrey, it was agreed:

THAT the Honourable Senator Leblanc be elected Deputy Chairman of the Committee.

On motion of the Honourable Senator Godfrey, it was agreed:

THAT the Chairman and Deputy Chairman and three other members appointed by the Chairman after the usual consultation, do compose the subcommittee on agenda and procedure.

On motion of the Honourable Senator Balfour it was agreed:

THAT the Committee print 1000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

THAT the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

THAT the Committee retain the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade as advisor to the Committee effective December 1, 1983.

THAT the Chairman be authorized to submit a budget for the period ending 31 March 1984, to the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

THAT briefs be distributed immediately by the Clerk on instructions from the Chairman to all members of the Committee in the language received and as soon as available in the other official language.

On motion of the Honourable Senator Godfrey, it was agreed:

THAT the Committee continue with the study of Federal Government Support of Investment in High Technology (Main Estimates 1982-83) and that the papers and evidence received and taken on the subject in the 1st Session of the 32nd Parliament stand referred to the Committee.

On motion of the Honourable Senator Stanbury, it was agreed:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 FÉVRIER 1984
(1)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 aux fins d'organisation.

Présents: Les honorables sénateurs Balfour, Doody, Godfrey, Leblanc, Pitfield et Stanbury. (6)

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

Sur motion de l'honorable sénateur Leblanc, il est décidé:

QUE l'honorable sénateur Doody occupe le fauteuil en qualité de président.

Sur motion de l'honorable sénateur Godfrey, il est décidé:

QUE l'honorable sénateur Leblanc soit élu vice-président du Comité.

Sur motion de l'honorable sénateur Godfrey, il est décidé:

QUE le président, le vice-président et trois autres membres nommés par le président après les consultations d'usage constituent le Sous-comité du programme et de la procédure.

Sur motion de l'honorable sénateur Balfour, il est décidé:

QUE le Comité fasse imprimer 1 000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

QUE le président soit autorisé à présider des séances, à recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression en l'absence de quorum.

QUE le Comité retienne les services du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur pour le conseiller, et ce, à compter du 1[er] décembre 1983.

QUE le président soit autorisé à soumettre au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration un budget pour la période se terminant le 31 mars 1984.

QUE sur instructions du président, les mémoires soient, aussitôt après leur réception, distribués par le greffier à tous les membres du Comité dans la langue originale et, dès que possible, dans l'autre langue officielle.

Sur motion de l'honorable sénateur Godfrey, il est décidé:

QUE le Comité poursuivre son étude des affectations du gouvernement fédéral au titre de l'aide à l'investissement dans la technologie de pointe (Budget principal 1982-1983) et que les documents et les témoignages reçus sur cette question pendant la première session du 32[e] Parlement soient déférés au Comité.

Sur motion de l'honorable sénateur Stanbury, il est décidé:

THAT the Chairman table, pursuant to Rule 84, the First Report of the expenses incurred by the Committee during the 1st Session of the 32nd Parliament.

At 9:55 the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MARCH 15, 1984
(2)

The Standing Senate Committee on National Finance this day at 11:03 a.m., the Chairman, the Honourable C. W. Doody, presiding.

Present: The Honourable Senators Doody, Hicks, Kelly, Leblanc, Roblin and Thériault. (6)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Cottreau and Stewart.

In Attendance: Mr. Jeff Greenberg and Ms. Barbara Reynolds from the Parliamentary Centre.

Witnesses from the Treasury Board:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mr. H. Hansen, Assistant Secretary, Social Development, Program Branch;

Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Crown Corporations, Program Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 6, 1984, considered Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1984.

The Chairman invited Mr. Manion to make opening remarks, following which he and officials from the Treasury Board answered questions put to them by members of the Committee.

At 11:35 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

QUE le président dépose, conformément à l'article 84, le premier rapport des dépenses engagées par le Comité pendant la première session du 32[e] Parlement.

A 9 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 15 MARS 1984
(2)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 h 03, sous la présidence de l'honorable sénateur C. W. Doody (président).

Présents: Les honorables sénateurs Doody, Hicks, Kelly, Leblanc, Roblin et Thériault. (6)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Cottreau et Stewart.

Également présents: M. Jeff Greenberg et M[me] Barbara Reynolds du Centre parlementaire.

Témoins du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. H. Hansen, secrétaire adjoint, développement social, Direction des programmes;

M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint, sociétés de la couronne, Direction des programmes.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 6 mars 1984, examine le Budget des dépenses supplémentaires (C) déposé devant le Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1984.

Le président invite M. Manion à faire son discours d'ouverture, puis ce dernier et les représentants du Conseil du Trésor répondent aux questions que leur posent les membres du Comité.

A 11 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 2, 1984

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to organize the activities of the committee.

Mr. John Desmarais, Clerk of the Committee: Honourable senators, I see a quorum. The first item of business on the agenda is to elect a chairman of this committee. I am ready to receive nominations.

Senator Leblanc: I move that Senator Doody be appointed chairman of this standing committee. When he chaired the sub-committee during the last session he did a very good job, and I think he will do as good a job as chairman of the standing committee.

Mr. Desmarais: Are there any further nominations closed.

In that event, I declare nominations closed.

It is moved by Senator Leblanc that Senator Doody do take the chair of the committee as the chairman. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt this motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Desmarais: I declare the motion carried and I ask Senator Doody to take the chair.

The Chairman: Thank you, honourable senators. I appreciate your vote of confidence; I hope it will not be misplaced.

I just whispered to Senator Balfour before taking the chair that it is a pity the Progressive Conservative Party of Canada does not operate as this committee does. The committee works things out smoothly and arrangements are made beforehand.

The second item on the agenda is the election of a deputy chairman.

Senator Balfour: I nominate Senator Leblanc.

The Chairman: Senator Leblanc has been nominated by Senator Balfour. Are there any further nominations? In that event, will someone move that Senator Leblanc be appointed deputy chairman of the committee?

Senator Godfrey: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senator Leblanc: I thank the members of the committee.

The Chairman: The next item of business on the agenda is a motion to select the members of the steering committee. You will note that the space for the number of senators to serve on the steering committee has been left blank. In previous years the chairman, the deputy chairman and three other members of the committee composed the steering committee. If it is your wish, we will follow that procedure now, or we can

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 février 1984

[*Translation*]

Le Comité sénatorial permanent de la défense nationale se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour tenir sa séance d'organisation.

M. John Desmarais, greffier du Comité: Honorables sénateurs, nous avons maintenant le quorum. Le premier article de l'ordre du jour est l'élection du président. Je suis prêt à recevoir les motions à cet effet.

Le sénateur Leblanc: Je propose que le sénateur Doody soit élu président de notre comité permanent. Il a accompli un très bon travail lorsqu'il a présidé le sous-comité pendant la dernière session, et je pense qu'il en fera autant à titre de président du comité permanent.

M. Desmarais: Y a-t-il d'autres motions?

Dans ce cas, je déclare la période de mises en candidature close.

Le sénateur Leblanc propose que le sénateur Doody occupe la fonction de président du comité. Plaît-il aux sénateurs d'adopter cette motion?

Des voix: D'accord.

M. Desmarais: Je déclare la motion adoptée et demande au sénateur Doody de prendre place au fauteuil.

Le président: Merci, honorables sénateurs. Je vous sais gré de votre vote de confiance et m'efforcerai de ne pas vous décevoir.

Avant de prendre le fauteuil, je disais tout bas au sénateur Balfour qu'il est dommage que les activités du parti progressiste conservateur du Canada ne se déroulent pas comme celles de notre comité. Ici, nous réglons les questions sans incident, et prenons nos dispositions à l'avance.

Le deuxième acticle de l'ordre du jour est l'élection d'un vice-président.

Le sénateur Balfour: Je désigne le sénateur Leblanc comme candidat.

Le président: Le sénateur Balfour a proposé la candidature du sénateur Leblanc. Y a-t-il d'autres motions? Dans ce cas, quelqu'un propose-t-il que le sénateur Leblanc soit élu vice-président du comité?

Le sénateur Godfrey: J'en fais la proposition.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

Le sénateur Leblanc: Je remercie les membres du comité.

Le président: L'article suivant de l'ordre du jour concerne la sélection des membres du comité de direction. Vous remarquerez que le nombre de sénateurs qui siégeront au comité du direction n'est pas défini. Par les années passées, le président, le vice-président et trois autres membres du cmoité formaient le comité de direction. Si vous le désirez, nous emploierons la

[*Text*]

increase it. It seems to me that five members on the steering committee should be adequate, but we are open to suggestions.

Senator Godfrey: What about a quorum? Is it automatically four?

Mr. Desmarais: Yes.

Senator Godfrey: Why?

Mr. Desmarais: It has been decided that there be 12 members of the committee and that the quorum be four.

Senator Godfrey: I meant for the steering committee.

The Chairman: I never heard a quorum mentioned for a steering committee. The steering committee can be composed of simply the chairman and the deputy chairman, or the chairman, deputy chairman and one or two other members of the committee.

Will somebody move the motion that is on the agenda for the composition of the steering committee?

Senator Godfrey: I so move, Mr. Chairman.

Mr. Chairman: It is moved by Senator Godfrey that the steering committee be composed of the chairman, the deputy chairman and three other members appointed by the chairman after the usual consultation.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. The fourth item on the agenda is a motion to print, which is an ordinary administrative motion.

Senator Balfour: Would it be in order to move that items four through eight inclusive be adopted, Mr. Chairman?

Mr. Chairman: If everybody agrees, yes.

Senator Balfour: They are just housekeeping items.

The Chairman: Yes, they are just housekeeping matters. Item number six is a motion that we again retain the Parliamentary Centre for Foreign Affairs, which is the group that did our homework over the past few years. I hope that they will do that in the future.

Senator Leblanc: I see that item number seven is a motion that the chairman be authorized to submit a budget for the period ending March 31, 1984.

The Chairman: We have to submit a budget—which will really be a retroactive budget from December, 1983 to March 31, 1984. There are outstanding commitments on the study we commenced on high technology. I was going to ask your advice on that when we proceeded to item number nine on the agenda, but, in any event, we have to submit a budget just to carry on our own work. It was suggested we submit a budget for one year, but I would prefer submitting a budget for the fiscal year. I have never been able to understand how budgets are approved for months in advance when the money has not

[*Traduction*]

même formule aujourd'hui, nous pouvons par contre en augmenter le nombre. Il me semble que cinq membres devraient suffire; vos suggestions sont cependant les bien venues.

Le sénateur Godfrey: Qu'advient-il du quorum? Est-il automatiquement établi à quatre?

M. Desmarais: En effet.

Le sénateur Godfrey: Pour quelle raison?

M. Desmarais: Il a été décidé que le comité se composerait de douze membres et que le quorum serait fixé à quatre.

Le sénateur Godfrey: Je parlais du comité de direction.

Le président: Je n'ai jamais entendu parler de quorum pour un comité de direction. Ce dernier peut se composer simplement du président et du vice-président, ou encore du président, du vice-président et d'un ou deux autres membres du comité.

Quelqu'un propose-t-il la motion de l'ordre du jour concernant la composition du comité de direction?

Le sénateur Godfrey: J'en fais la proposition, monsieur le président.

Le président: Le sénateur Godfrey propose que le comité de direction soit formé du président, du vice-président et de trois autres membres nommés par le président, après les consultations habituelles.

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée. Le quatrième article de l'ordre du jour est une motion d'impression. C'est-à-dire une simple motion habituelle d'ordre administratif.

Le sénateur Balfour: Serait-il conforme au Règlement de proposer que les articles quatre à huit inclusivement soient adoptés, monsieur le président?

Le président: Oui, si tous les sénateurs sont d'accord pour ce faire.

Le sénateur Balfour: Ces articles ne visent que des questions de régie interne.

Le président: C'est exact. L'article six est une motion voulant que nous conservions encore le Centre parlementaire pour les affaires étrangères, c'est-à-dire le groupe qui a accomplie les travaux que nous lui avons confiés ces dernières années. J'espère qu'il continuera à faire de même.

Le sénateur Leblanc: Je constate que l'article sept est une motion voulant que le président soit autorisé à présenter un budget pour la période se terminant le 31 mars 1984.

Le président: Nous devons présenter un budget, qui sera en fait rétroactif puisqu'il vaudra pour la période allant de décembre 1983 jusqu'au 31 mars 1984. Il nous reste des engagements à remplir sur l'étude des techniques de pointe que nous avons entamée. J'allais vous demander votre avis à ce sujet lorsque nous sommes passés à l'article neuf de l'ordre du jour, mais de toute façon, nous devons présenter un budget même si ce n'est que pour poursuivre nos propres travaux. Il a été proposé que nous présentions un budget pour une période d'un an, mais je préférerais que nous le fassions pour l'année financière. Je n'ai

[*Text*]

been voted by Parliament. That has always been a mystery to me. I would rather submit a budget to March 31 and then another when we start the new fiscal year.

Senator Balfour has moved that items four to eight inclusive be adopted. Is it your pleasure to adopt the motion, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Item number nine on the agenda deals with the future work of the committee. As I just said, the committee commenced a study on the federal government's support of investment in high technology. That is not a very far-reaching study but one which is important, nonetheless. That study was interrupted for a number of reasons, the main one being that we had so many special committees of the Senate sitting at that time. There was Senator Pitfield's committee and the joint committee on Senate reform. They took up many man hours, rooms and facilities.

Senator Pitfield: In what way did the committee I chaired take up many man hours?

The Chairman: Because there were so many committees meeting at that time, and because our staff was not adequate to cover all of them and our weeks were so compressed, it was impossible to carry on with all meetings. Things should be easier this year because there has been a cut back on the number of committees.

To further complicate things last year, a subcommittee of this committee was struck to study high technology, as I have stated. I think there were a total of 20 committees sitting then. However, the point is that there was not enough support staff to cover all committee meetings. The simplest way to get out of that was to postpone our study until some of the other business was completed.

Some people have suggested that we forget about that study, but I think that another three or four meetings will give us enough material to write a report and, with your permission, I should like to follow that route.

Senator Godfrey: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

With respect to the future work of the committee, perhaps we should give some thought to studying some items found in the Auditor General's report and some items in the main estimates. It has been suggested that we look at something a little less esoteric than the high technology study, and perhaps we should look at the unemployment insurance program in Canada. Someone else has been kind enough to suggest that we should look at Canadair, and there are other crown corporations we may wish to look into.

[*Traduction*]

jamais pu comprendre comment des budgets peuvent être approuvés pour des mois à venir, quand les crédits n'en ont toujours pas été votés par le Parlement. Cela m'a toujours laissé perplexe. Je préférerais présenter un budget pour la période se terminant le 31 mars, puis un autre lorsque nous commencerons la nouvelle année financière.

Le sénateur Balfour a proposé que les articles quatre à huit inclusivement soient adoptés. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

L'article neuf de l'ordre du jour porte sur les futurs travaux du comité. Comme je viens de le dire, le comité a entrepris une étude du soutien qu'apporte le gouvernement fédéral aux investissements dans les techniques de pointe. Sans être d'une portée très étendue, cette étude est néanmoins importante. Elle a été interrompue pour certaines raisons, notamment parce qu'une foule de comités spéciaux du Sénat, dont le comité du sénateur Pitfield, et le Comité mixte sur la réforme du Sénat, siégeaient à ce moment-là. Ces comités nécessitaient beaucoup d'heures-personnes, de salles de réunion et d'installations.

Le sénateur Pitfield: En quel sens le comité que je présidais a-t-il accaparé beaucoup d'heures-personnes?

Le président: Étant donné que beaucoup de comités se réunissaient à ce moment-là, que nous n'avions pas suffisamment de personnel pour suffire à la tâche et que nos semaines étaient très comprimées, il a été impossible de poursuivre toutes les réunions. Les choses devraient aller mieux cette année, car le nombre de comités a été réduit.

Pour compliquer davantage les choses, l'an dernier, un sous-comité de notre comité a été chargé, comme je l'ai déjà dit, d'entreprendre une étude des techniques de pointe. Je crois qu'en tout, 20 comités siégeaient alors. Quoi qu'il en soit, le personnel de soutien ne pouvait suffire à la tâche. La solution la plus simple consistait donc à retarder notre étude jusqu'à ce que certains autres comités se soient acquittés de leur mandat.

Certains ont proposé que nous renoncions à cette étude, mais je pense qu'en tenant trois ou quatre autres réunions, nous pourrons recueillir assez de renseignements pour rédiger un rapport; avec votre permission, je voudrais que nous procédions ainsi.

Le sénateur Godfrey: J'en fais la proposition, monsieur le président.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

Pour ce qui est des futurs travaux du comité, peut-être devrions-nous songer à étudier certains points du rapport du vérificateur général et du budget des dépenses. Il a été proposé que nous nous penchions sur un sujet un peu moins ésotérique que l'étude des techniques de pointe, peut-être, par exemple, le programme d'assurance-chômage au Canada. Quelqu'un d'autre a eu l'amabilité de proposer que nous examinions la situation de Canadair; il y a également d'autres sociétés de la Couronne sur lesquelles nous pourrions nous pencher.

[*Text*]

Senator Leblanc: So we have to receive permission from the Senate to do that?

The Chairman: I think that authorization is already there. Do we have anything else to deal with, Mr. Desmarais?

The Clerk of the Committee: At the beginning of each session the chairman of a committee is expected to present a financial report of the committee for the previous session. This year it was thought that it would be desirable to have the committee review the report to be presented. In the past chairmen merely tabled the report. There is no discussion of it in the Senate. It is merely an accounting of the expenses incurred by the committee for the previous session. I have copies of that report if you would like to see it.

Senator Godfrey: Thank you. This is a new regime.

The Chairman: One might say it is a very terse report. It is a two-line financial statement. It is short of detail. I can only assume that the Clerk is whetting our appetite for more information.

Senator Godfrey: I would not call that full disclosure by any stretch of the imagination. I withdraw my statement that we are under a new regime.

The Chairman: Is it your wish that you have a more detailed accounting? I would be interested in seeing more detail.

Senator Godfrey: Under the previous regime they even had instructions that the summary of evidence was not to be given to committee members but was for the purpose of the chairman only. I think that is really quite outrageous. I think we are entitled to something better than this report.

The Clerk of the Committee: The detailed reporting would be virtually what you see here for this committee.

The Chairman: Could we have a copy of the budget that is presented to the Internal Economy, Budgets and Administration Committee? They have a better breakdown than this, and from it we can ask any question we see fit. Can we have a copy of that?

The Clerk of the Committee: Yes. What I prepared for Senator Everett on a continuing basis was the breakdown of the amount of money spent versus the amount of money budgeted. I have that in a budget book in my office. However, can we present this report?

The Chairman: Yes.

The Clerk of the Committee: All committees will be presenting reports—

The Chairman: It is not a matter of "can". I understand that we have to.

The Clerk of the Committee: Yes, it is a statutory regulation within 15 sitting days. All committees will be presenting reports which are exactly the same as this one.

Senator Leblanc: Mr. Chairman, I think that this first report should mention how long the first session lasted. We are looking at an amount of $237,717 and many people do not know exactly how long that first session lasted. If there was

[*Traduction*]

Le sénateur Leblanc: Avons-nous besoin de la permission du Sénat pour entreprendre ces études?

Le président: Je pense que nous l'avons déjà. Y a-t-il autres points à discuter, monsieur Desmarais?

Le greffier du Comité: Au début de chaque session, le président d'un comité est censé présenter un rapport financier sur la session précédente. Cette année, on a pensé qu'il serait souhaitable que le comité examine le rapport qui sera présenté. Autrefois, les présidents ne faisaient que déposer ces documents. On n'en discute pas au cours des réunions du Sénat. Il s'agit simplement d'un relevé des dépenses engagées par le comité pendant la session précédente. J'en ai des exemplaires, si vous désirez y jeter un coup d'œil.

Le sénateur Godfrey: Merci. C'est là une nouvelle façon de procéder.

Le président: On pourrait dire que c'est un rapport très laconique. Il s'agit d'un état financier de deux lignes. Il y manque des détails. Je présume que le greffier désire exciter notre soif de renseignements.

Le sénateur Godfrey: Malgré tous mes efforts d'imagination, je ne pourrais pas dire que ce rapport divulgue tous les renseignements voulus. Je retire ce que j'ai dit au sujet du fait qu'il s'agissait d'une nouvelle façon de procéder.

Le président: Désirez-vous obtenir un relevé plus détaillé? Personnellement, j'y serais favorable.

Le sénateur Godfrey: Selon l'ancienne façon de procéder, on donnait même des directives pour que le procès-verbal ne soit transmis qu'au président du comité, et non à tous les membres. Je pense que c'est réellement scandaleux. À mon sens, nous avons le droit d'obtenir un rapport plus détaillé que celui-ci.

Le greffier du Comité: Le compte rendu détaillé serait pratiquement le même que celui que vous avez sous les yeux.

Le président: Pourrions-nous obtenir un exemplaire du budget qui est présenté au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration? Il est mieux ventilé que celui-ci et nous permettra de poser toute question que nous jugerons opportune. Pouvons-nous en obtenir un exemplaire?

Le greffier du Comité: Oui. J'ai préparé périodiquement pour le sénateur Everett la ventilation des montants dépensés par rapport aux montants prévus dans le budget. Je l'ai dans un dossier, à mon bureau. Mais pouvons-nous présenter ce rapport?

Le président: Oui.

Le greffier du Comité: Tous les comités présenteront des rapports . . .

Le président: Il ne s'agit pas de savoir si nous pouvons le faire ou non. Je crois que nous devons le faire.

Le greffier du Comité: Oui, le Règlement exige qu'il soit déposé dans les quinze jours de séance. Tous les comités présenteront des rapports exactement comme celui-ci.

Le sénateur Leblanc: Monsieur le président, je pense que ce premier rapport devrait indiquer la durée de la première session. Nous avons sous les yeux un montant de 237 717 $, mais beaucoup de gens ne savent pas exactement quelle a été la

[*Text*]

some indication that the first session lasted for three years, you would not react the same way to that amount if you interpreted it as covering only 12 months. Perhaps there could be some indication in the report of how long the session lasted.

The Chairman: We will amend the report.

Is there any other business to deal with?

The Clerk of the Committee: Is it agreeable that we table the report as amended by Senator Leblanc?

Senator Stanbury: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, if there is nothing further to deal with. I suggest that we adjourn. The first order of business will be the study of the fiscal arrangements bill which will be coming from the House of Commons during the next few days. It is at the stage of second reading now. When we receive it we will so inform you.

The committee adjourned.

OTTAWA, THURSDAY, MARCH 15, 1984

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11.00 a.m. to examine the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1984.

Senator C. William Doody (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the purpose of this meeting is to review Supplementary Estimates (C) and have a general meeting with Mr. Manion and Treasury Board officials. This afternoon we will meet with Senator Austin, the Minister responsible for CDIC to review the Canadair and de Havilland items in the estimates. We will safely leave those for this afternoon. I know that Mr. Manion will be disappointed at not being involved in the discussion on Canadair, but we will have to deprive him of that opportunity.

I should like to draw the attention of the committee members to a letter which I sent out on March 13 outlining the program of the committee. If the members have any views or thoughts on the contents of the letter, we can discuss them after the meeting this morning.

Relative to this morning's meeting, Mr. Manion is, of course, well known to the committee. He has appeared before us many times. We have had a very satisfactory relationship with the Treasury Board and its officials. We look forward to a rather informative meeting this morning.

Mr. Manion, do you have any opening comments to share with us?

Mr. J. L. Manion, Secretary, Treasury Board of Canada: Mr. Chairman, I should like to introduce my colleagues, Mr. Herman Hansen and Mr. Hugh Mullington, who are Assistant Secretaries of the Treasury Board.

[*Traduction*]

durée de cette première session. Il conviendrait peut-être d'indiquer dans le rapport que la session a duré trois ans, car les gens réagiraient mal s'ils s'imaginaient que ce montant ne porte que sur douze mois.

Le président: Nous modifierons le rapport en conséquence.

Il a-t-il d'autres points à discuter?

Le greffier du Comité: Plaît-il aux honorables sénateurs du déposer le rapport dans sa version modifiée par le sénateur Leblanc?

Le sénateur Stanbury: J'en fais la proposition.

Des voix: D'accord.

Le président: Honorables sénateurs, s'il n'y a aucun autre point à aborder, je propose que nous levions la séance. Le premier article de l'ordre du jour de la prochaine réunion sera l'étude du projet de loi portant sur les accords fiscaux, que nous enverra la Chambre des communes au cours des prochains jours. Il en est actuellement à la deuxième lecture. Quand nous le recevrons, nous vous aviserons.

Le comité suprend ses travaux.

OTTAWA, LE JEUDI 15 MARS 1984

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le budget supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1984.

Le sénateur C. William Doody (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous devons étudier aujourd'hui le budget supplémentaire (C) et rencontrer M. Manion et des fonctionnaires du Conseil du Trésor. Cet après-midi, nous rencontrerons le sénateur Austin, le ministre responsable de la S.A.D.C., pour étudier les postes du budget consacrés à Canadair et à de Havilland. Nous allons donc réserver ces sujets pour cet après-midi. Je sais que M. Manion sera déçu de ne pouvoir participer au débat sur Canadair, mais il nous est impossible de lui en donner l'occasion.

J'aimerais porter à l'attention des membres du Comité une lettre que j'ai envoyée le 13 mars pour présenter le programme de nos travaux. Si vous avez des remarques à exprimer concernant la teneur de cette lettre, nous pourrons en parler après la séance de ce matin.

Les membres du Comité connaissent bien M. Manion. Il a comparu devant nous bien des fois. Nous avons toujours eu d'excellentes relations avec le Conseil du Trésor et avec ses fonctionnaires. La séance de ce matin devrait avoir un caractère informatif.

Monsieur Manion, avez-vous une déclaration préliminaire à nous présenter?

M. J. L. Manion, secrétaire du Conseil du Trésor du Canada: Monsieur le Président, j'aimerais vous présenter mes collègues, M. Herman Hansen et M. Hugh Mullington tout deux secrétaires adjoints du Conseil du Trésor.

[*Text*]

I do not have an opening statement, Mr. Chairman, but I have prepared some highlights, which I understand have been circulated to you. You also have the usual list of $1 items. In order to save time, I will skim briefly over the highlights.

These supplementary estimates total $2.4 billion and they are the final supplementary estimates for the fiscal year 1983-84.

Of the $2.4 billion in these supplementary estimates, $1.3 billion represents the new spending authority that Parliament is being asked to approve. The remaining $1.1 billion represents the net adjustment to items with a statutory authority.

Some of the major items for which parliamentary authority is requested are the funds for Canadair and de Havilland, which the committee will be discussing this afternoon; the $170 million to the Canada Post Corporation for infrastructure costs related to cultural mailings; the payments by the Department of Agriculture in accordance with the Agricultural Stabilization Act; and the $66 million of additional payments by Energy, Mines and Resources under the Canada Oil Substitution Program. These are the main new items to be voted.

The statutory items consist of a mix of increases and decreases which net out to the $1.1 billion that I referred to earlier. The largest item is an increase of $852 million in National Health and Welfare for additional contributions to the provinces under the Established Programs Financing Act, including payments of $350 million relating to prior fiscal years. There are advances of $300 million to the Canada Post Corporation for their deficit for 1983-84; $263 million of additional post-secondary education payments to the provinces under the Established Programs Financing Act, including an amount of $153 million which relates to prior years; and $141 million of payments by the Department of Transport under the Western Grain Transportation Act.

I will not comment on the other changes, which are a variety of increases and decreases, but it should be noted that there is a reduction of $440 million in public debt charges resulting primarily from lower interest rates applicable to treasury bills.

I will not go through the $1 votes, because the list has been provided. There are 32 $1 votes. Twenty-six of these are financial in nature with 16 seeking approval to transfer funds between votes.

In conclusion, although the total estimates tabled to date amount to $92.7 billion, the 1983-84 projected lapse of spending authority is estimated at $2.1 billion, which means that the amounts in these supplementary estimates will be accommodated within the 1983-84 forecast total expenditures

[*Traduction*]

Je n'ai pas de déclaration préliminaire à présenter, monsieur le Président, mais j'ai préparé un résumé qui, je crois, vous a été communiqué. Vous avez également la liste traditionnelle des crédits de 1 $. Pour gagner du temps, je vais passer rapidement sur le résumé.

Ce budget supplémentaire se monte à un total de 2,4 milliards de dollars, et c'est le dernier budget supplémentaire de l'année financière 1983-1984.

Sur les 2,4 milliards de dollars du total du budget supplémentaire, 1,3 milliard de dollars représentent le nouveau pouvoir de dépenser qui est soumis à l'approbation du Parlement. La différence de 1,1 milliard de dollars représente des rajustements nets à des crédits prévus dans une loi.

Parmi les principaux crédits soumis à l'approbation du Parlement, on trouve des fonds pour Canadair et de Havilland, que le Comité doit étudier cet après-midi; on trouve les 170 millions de dollars de la Société canadienne des postes, correspondant à des coûts d'inrastructure occasionnés par des envois de courrier à caractère culturel; on trouve encore des versements effectués par le ministère de l'Agriculture conformément à la Loi sur la stabilisation des prix agricoles; et enfin, les 66 millions de dollars des versements supplémentaires effectués par Énergie, Mines et Ressources au titre du Programme canadien des substituts du pétrole. Voilà les principaux crédits nouveaux qui vont être mis aux voix.

Les crédits prévus dans une loi comportent des diminutions et des augmentations dont le résultat net correspond à la somme de 1,1 milliard de dollars que je viens de mentionner. Le plus gros crédit est l'augmentation de 852 millions de dollars du budget de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'augmentation des contributions aux provinces en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis, et qui comprend notamment des versements de 350 millions de dollars au titre des années financières antérieures. Il s'agit d'avances de 300 millions à la Société canadienne des postes pour son déficit de 1983-1984; de 263 millions de versements supplémentaires destinés à l'éducation postsecondaire dans les provinces régies par la Loi sur le financement des programmes établis, dont 153 millions de dollars pour des données antérieures; et de 141 millions pour des versements effectués par le ministère des Transports au titre de la Loi sur le transport du grain dans l'Ouest.

Je n'ai rien à dire sur les autres changements, qui comprennent des augmentations et des diminutions, mais on remarquera qu'il y a eu une diminution de 440 millions de dollars dans le service de la dette publique, grâce principalement à l'abaissement des taux d'intérêt applicables aux bons du trésor.

Je ne reviendrai pas sur les crédits de 1 $, dont la liste vous a été communiquée. Ils sont au nombre de trente-deux. Vingt-six d'entre eux sont de nature financière et pour seize d'entre eux, on demande l'autorisation de transférer des fonds d'un crédit à l'autre.

En conclusion, bien que le montant total du budget déposé jusqu'à maintenant atteigne 92,7 milliards de dollars, l'excédent du pouvoir de dépenser prévu pour 1983-1984 est estimé à 2,1 milliards de dollars, de sorte que le montant du présent budget supplémentaire sera couvert par le total des dépenses

[*Text*]

announced by the Minister of Finance in his February 15, 1984 budget.

Thank you, Mr. Chairman, we are open to any questions.

Senator Hicks: First of all, I would like a little more information about the payment to the Canada Post Corporation. I understand that this relates to some sort of subsidization of mailing second-class publications, or publications that qualify for second-class mailing rates, and that they relate to a category of publications generally referred to as having some cultural significance. If that is correct, why do we do it this way?

Mr. Manion: Senator Hicks, there are two Canada Post items in the supplementary estimates. You have the $170 million which is a subsidy for cultural mailings and the $300 million which is the deficit for 1983-84. I believe that you are referring to the first of these items.

Senator Hicks: I am. I understand that we are required to pay the $300 million by statute.

Mr. Manion: I will ask Mr. Hansen to comment on the $170 million subsidy.

Mr. Herman P. Hansen, Assistant Secretary, Social Development, Program Branch, Treasury Board of Canada: Mr. Chairman, we had printed these in previous years in the main estimates as part of the Department of Communications' budget. Cultural mailings had been supported by the Department of Communications for a number of years. They were footnoted in the 1983-84 main estimates as being transferred to Canada Post and that would be done in the supplementary estimates this year. The subsidies for cultural mailings are decided upon by ministers in terms of the supporting amount. They have been approximately that size each year.

Senator Hicks: Since the crown corporation is taking over, we have to pay this money?

Mr. Hansen: We pay it directly, senator, as opposed to through the Department of Communications.

Senator Hicks: This is not the total amount of costs relating to this class of mail. I understand that the Department of Communications spends $50 million.

Mr. Hansen: In the past it has spent that amount. The idea now is to make the payment directly to Canada Post.

Senator Hicks: Does the Department of Communications pay the additional $50 million to the Canada Post, too?

Mr. Hansen: I do not believe they do, but if you will give me a moment I will check on that.

The difference between those is that the $50 million for communications is a payment to publishers of various cultural magazines. The $170 million for the Post Office is a mailing and equipment maintenance subsidy which deals with off-size and different kinds of magazines and papers.

[*Traduction*]

prévu pour 1983-1984, qui a été annoncé par le ministre des Finances dans son budget du 15 février 1984.

Je vous remercie, monsieur le Président, et nous sommes prêts à répondre aux questions.

Le sénateur Hicks: Tout d'abord, je voudrais des renseignements supplémentaires sur le versement à la Société canadienne des postes. Il s'agit, semble-t-il, d'une forme de subvention versée à des publications expédiées en deuxième classe, ou à des publications qui relèvent du courrier de deuxième classe, et qui globalement présentent un caractère culturel. Si c'est bien exact, pourquoi faut-il procéder de cette façon?

M. Manion: Sénateur Hicks, il y a deux crédits pour la Société canadienne des postes dans le budget supplémentaire. On trouve d'abord 170 millions de dollars de subventions aux envois culturels et 300 millions de dollars qui correspondent au déficit de 1983-1984. Vous voulez sans doute parler du premier de ces crédits.

Le sénateur Hicks: En effet. La loi nous oblige à payer les 300 millions de dollars.

M. Manion: Je vais demander à M. Hansen de nous parler de la subvention de 170 millions de dollars.

M. Herman P. Hansen, secrétaire adjoint, Développement social, direction des programmes, Conseil du Trésor du Canada: Monsieur le Président, ces dernières années, nous faisions inscrire ce crédit dans le budget principal au chapitre du ministère des Communications. Les envois culturels ont été pris en charge par le ministère des Communications pendant un certain nombre d'années. Dans le budget de 1983-1984, une note en bas de page indiquait qu'ils étaient transférés à la Société canadienne des postes, et que le changement apparaîtrait dans le budget supplémentaire de cette année. Ce sont les ministres qui déterminent le montant de la subvention aux envois culturels. Le montant reste à peu près le même d'une année sur l'autre.

Le sénateur Hicks: Est-ce à nous de verser ce montant, étant donné qu'il est pris en charge par une société de la couronne?

M. Hansen: Nous le payons directement, sénateur, et non pas par l'intermédiaire du ministère des Communications.

Le sénateur Hicks: Il ne s'agit pas du montant total des coûts occasionnés par cette catégorie de courrier. Je crois savoir que le ministère des Communications y consacre 50 millions de dollars.

M. Hansen: C'est en effet la somme qu'il y consacrait. On a voulu verser cet argent directement à la Société canadienne des postes.

Le sénateur Hicks: Est-ce que le ministère des Communications lui verse un montant supplémentaire de 50 millions?

M. Hansen: Je ne le pense pas, mais si voulez bien m'accorder un instant, je vais vérifier.

La différence, c'est que les 50 millions de dollars destinés aux communications sont versés aux éditeurs de différents magazines culturels. Le montant de 170 millions de dollars destiné aux Postes est une subvention pour l'expédition et

[*Text*]

The Chairman: What is the definition of "cultural" in this context? Who defines what is cultural and what is not?

Mr. Hansen: I am afraid I do not have the actual definition. The definition of which magazines are cultural is determined by the minister and by cabinet.

Senator Hicks: The minister ultimately makes the decision, but the Canada Post Corporation makes the initial classification.

Senator Leblanc: Do you have one of those magazines with you?

Mr. Hansen: No.

Senator Thériault: The $50 million that you speak about is paid directly to publishers. How does the $170 million compare with what has been paid in previous years?

Mr. Hansen: This is in the same range of payments, and it is paid through the department.

Mr. Manion: There are two elements: $50 million of the communications vote and $170 million which is covered in these supplementary estimates under Canada Post. To my recollection, it is the same as it was in the previous two years.

Mr. Hugh J. Mullington, Assistant Secretary, Crown Corporations, Program Branch, Treasury Board: The amount that was reflected is $210 million which appeared in DOC's books only, and DOC had to compensate by double entry the Canada Post Corporation.

Senator Hicks: So DOC paid the whole $210 million to Canada Post?

Mr. Mullington: That is right.

Senator Hicks: This is why I was puzzled by the answer I received about the $50 million. My notes say that initially this item, in 1979, was $136 million which was listed in the estimates for the Post Office as a below-the-line entry. What has happened to the below-the-line entry?

Mr. Mullington: It was an indication that the Post Office provided that service on a non-compensatory basis, and the beneficiary was Department of Communications programs. It was voted to the Department of Communications. It was shown as a charge against DOC by the Post Office.

Senator Hicks: By 1982 the costs have risen to $220 million mainly as a result of inflation. The figure was split into two parts: $50 million as a program cost for the Department of Communications and $170 million has been paid to Canada Post. The sentence in my notes which worries me indicates that the portion for DOC, $50 million, is a guaranteed base for the

[*Traduction*]

l'entretien du matériel qui concerne différentes sortes des magazines et de journaux de format particulier.

Le président: Quelle est la définition du caractère culturel dans ce contexte? Qu'est-ce qui est culturel et qu'est-ce qui ne l'est pas?

M. Hansen: Je n'ai malheureusement aucune définition à vous proposer. C'est le ministre et le cabinet qui déterminent les magazines à caractère culturel.

Le sénateur Hicks: C'est le ministre qui prend la décision finale, alors que la Société des postes classe le courrier au départ.

Le sénateur Leblanc: Avez-vous l'un de ces magazines par-devers vous?

M. Hansen: Non.

Le sénateur Thériault: Les 50 millions dont vous parlez sont versés directement aux éditeurs. Quel était, ces dernières années, le montant correspondant à l'actuelle somme de 70 millions de dollars?

M. Hansen: Le versement est resté à peu près le même, et il est effectué par l'intermédiaire du ministère.

M. Manion: Il faut considérer 2 éléments: les 50 millions de dollars du crédit des communications et les 170 millions de dollars qui apparaissent dans ce budget supplémentaire au chapitre de la Société canadienne des postes. Si je me souviens bien, les chiffres étaient analogues pour les 2 années précédentes.

M. Hugh J. Mullington, secrétaire adjoint, sociétés de la Couronne, direction des programmes, Conseil du Trésor: Il était question d'un montant de 210 millions de dollars qui était inscrit uniquement dans la comptabilité du ministère des communications, et ce ministère devait indemniser la Société canadienne des postes par une opération comptable ordinaire.

Le sénateur Hicks: Le ministère des communications versait donc l'intégralité des 210 millions de dollars à la Société canadienne des postes.

M. Mullington: C'est exact.

Le sénateur Hicks: C'est pourquoi la réponse que je viens de recevoir à propos des 50 millions de dollars m'a surpris. D'après mes informations, ce montant était de 136 millions de dollars en 1979, et il apparaissait au chapitre des postes en tant qu'inscription hors budget. Qu'est-il advenu de cette inscription hors budget?

M. Mullington: Elle indiquait que les Postes assuraient ce service sans en être indemnisées, et que le bénéficiaire du montant en question était le programme du ministère des Communications. Ce crédit a été affecté au ministère des Communications. Il a été inscrit comme débité au ministère des Communications par la Société canadienne des postes.

Le sénateur Hicks: En 1982, les coûts étaient montés à 220 millions de dollars surtout à cause de l'inflation. Le chiffre a été divisé en deux: 50 millions de dollars à titre de dépenses du ministère des Communications pour ses programmes et 170 millions de dollars qui ont été versés à Postes Canada. Dans mes notes, la phrase qui m'inquiète dit que la partie destinée

[*Text*]

cultural program and must be used to purchase rate reductions from Canada Post up until 1986-87 when DOC has discretionary control over it. That does not jibe with the answer you gave that this is paid to publishers. The notes I have indicate that this is paid to the Canada Post Corporation and charged to DOC. I do not want to belabour the point, but perhaps you may provide me with a clarification.

Mr. Manion: We will seek clarification of that point.

Senator Hicks: Perhaps you can tell us what has actually happened.

The Chairman: I wonder if that list is available as well.

Mr. Manion: Yes.

The Chairman: Perhaps there is a definition of what is a cultural publication.

Senator Hicks: If I may intervene, Mr. Chairman, you would be amazed and surprised at the items included in that. I am also amazed and disappointed by some items which have not been included. However, I realize that is not a subject for discussion this morning.

For the moment, I want to pass over to $1 votes and talk about the Secretary of State Department which receives an extra $264 million. The true cost of the adjustments to the transfer payments to the provinces in relation to established program financing having to do with post-secondary education, I understand, is $382 million and then $118 million represents the extra payment in the fiscal transfer to the provinces that they have actually received and which we are now withholding from them in this payment. Without discussing the merits of the amounts, because we will have to examine those when we look at Bill C-12 which imposes the ceilings on the financing of post-secondary education, are we not in advance of the passage of Bill C-12 retroactively restricting the transfer payments to the provinces in relation to post-secondary education? If so, I am unhappy about this, and I wonder what the justification is for such action.

Mr. Hansen: Are you referring to the statutory post-secondary payments to the provinces? These are being made pursuant to the Established Program Financing Act of 1977, $263 million, as part of these supplementary estimates, and the adjustment has been made on the basis of the changes based on the Department of Finance forecasts made in January for the end of the year. In fact, these are a statutory payment and are not being withheld.

Mr. Manion: I am a little puzzled by the question. You may be referring to the amount included in the 1984-85 main estimates. If I am not mistaken, I believe that amount is based on the substances of the bill tabled in the House of Commons. So

[*Traduction*]

au ministère des Communications, 50 millions de dollars, est une base financière garantie pour le programme culturel et doit servir à l'achat de réductions des tarifs de Postes Canada jusqu'à l'année 1986-1987, lorsque le ministère des Communications aura un pouvoir de contrôle discrétionnaire sur cette somme. Cela ne cadre pas avec la réponse que vous m'avez donnée, à savoir que la somme est versée aux éditeurs. D'après mes notes, elle est versée à la Société canadienne des postes et imputée au MDC. Je ne voudrais pas compliquer indûment la question, mais pourriez-vous me donner quelques éclaircissements à ce sujet?

M. Manion: Je vais en demander.

Le sénateur Hicks: Pourriez-vous nous dire ce qui est réellement arrivé?

Le président: Je me demande si cette liste est également disponible.

M. Manion: Oui, elle l'est.

Le président: Peut-être contient-elle une définition de ce qui constitue une publication culturelle.

Le sénateur Hicks: Si je peux intervenir, monsieur le président, vous seriez stupéfait d'apprendre tout ce que cette définition recouvre. J'ai été surpris et déçu de ce qu'elle ne s'appliquait pas à certaines publications. Cependant, ce n'est pas de cela que nous parlons ce matin.

Pour l'instant, je voudrais que nous discutions des crédits de 1 $ et du Secrétariat d'État qui reçoit une somme additionnelle de 264 millions de dollars. Le véritable coût des rajustements apportés aux paiements de transfert faits aux provinces dans le cadre du financement des programmes établis relatifs à l'éducation postsecondaire est, je crois, de 382 millions de dollars, ce qui fait que la somme de 118 millions de dollars représente un montant additionnel qui a été versé aux provinces à titre de transfert fiscal, qu'elles ont bel et bien empoché et que nous déduisons maintenant dans ce versement-ci. Sans vouloir contester le bien-fondé de ces sommes, puisque nous devrons les examiner lorsque nous étudierons le projet de loi C-12 qui impose un plafond au financement de l'éducation postsecondaire, je me demande si ce n'est pas anticiper l'adoption du projet de loi C-12 qui réduira rétroactivement les paiements de transfert aux provinces à ce chapitre? Dans ce cas, cela ne me plaît pas et je ne vois pas comment nous pouvons justifier ce geste.

M. Hansen: Parlez-vous des versements statutaires que nous faisons aux provinces aux fins de l'éducation postsecondaire? Ces versements sont faits aux termes de la Loi de 1977 sur le financement des programmes établis, ils sont de 263 millions de dollars et font partie du budget supplémentaire. Cela dit, le rajustement a été fait en fonction des changements prévus par le ministère des Finances en janvier pour ce qui restait de l'année financière. En fait, il s'agit d'un paiement statutaire et non d'une retenue.

M. Manion: La question me laisse un peu perplexe. Vous parlez peut-être de la somme prévue dans le budget principal pour l'année financière 1984-1985. Si je ne m'abuse, le montant a été établi aux termes du projet de loi qui a été déposé à la Chambre des communes. Pour autant que je sache, rien

[*Text*]

far as I am aware, there is nothing in the supplementary estimates that represents anticipatory application of that legislation.

Senator Hicks: Again I must ask for some further clarification because my understanding is that, if Bill C-12 is not passed, the amount that would be transferred to the provinces would be $382 million and that $118 million is the reduction that will be sought from the passage of Bill C-12. Again, there is not a firm answer to that. I would be quite satisfied if you would supply that information to us later.

Mr. Manion: We will do that.

The Chairman: Bill C-12 deals with the cap of 6 per cent for last year and 5 per cent for this year.

Senator Hicks: Yes. It is the retroactive nature of this which seems to me to be unfair to the provinces. I wonder if there is an explanation or justification for the position of the federal government.

That completes the two main points I wanted to raise, and it looks as though I must wait for clarification in respect of both of them. I am not as concerned about the $1 items as, apparently, this committee was last year. Last year in our report we included a paragraph that said the subcommittee was of the opinion that this was an inappropriate use of supplementary estimates. It felt it would be more appropriate, if funds lapsed within votes and departments in need of additional resources, to go through the appropriate parliamentary channels and request additional funds. I had forgotten that we included that in our report. I suppose I should ask Mr. Manion whether he has any further comments to make on it now. I must confess that I personally am not so exercised as, apparently, the committee was a year ago.

Mr. Manion: I think one could argue that case either way. The fact is, however, that this approach has been followed over the years. it does avoid what one might call the artificial inflation of the total amounts of money voted. When we have, perhaps, a much larger total volume of estimates, it might make it somewhat more difficult to compare real expenditures to real expenditures.

On the other hand, the offsets that occur in the supplementary estimates are complex and confusing. I think one could argue in either case. It is the present view of the Treasury Board that the practice that has been followed is appropriate, but we would welcome the advice of senators on this matter. If the process causes difficulties or results in a lack of understanding, we would certainly want to take that into account. However, it is the practice that has been followed and seems to be appropriate.

We try to encourage departments not to seek additional votes without looking within their own budgets for offets, and we press them very hard to do that. If all of the supplementary estimates were voted as new items, we might lose a little bit of that psychological conditioning.

[*Traduction*]

dans le budget supplémentaire ne résulte de l'application anticipée de cette mesure.

Le sénateur Hicks: Je dois de nouveau vous demander des éclaircissements parce que je crois savoir que si le projet de loi C-12 n'est pas adopté, le montant du transfert qui sera fait aux provinces sera de 383 millions de dollars alors que s'il est adopté, il y aura une réduction de 118 millions de dollars. Là encore, il n'y a pas de réponse claire. Je vous serais très reconnaissant de nous fournir ce renseignement plus tard.

M. Manion: Ce sera fait.

Le président: Le projet de loi C-12 prévoit un plafond de 6 pour cent pour l'année dernière et de 5 pour cent pour cette année.

Le sénateur Hicks: C'est exact. Il me semble que l'effet rétroactif de ce projet de loi est injuste envers les provinces. Je me demande s'il y a une explication ou une justification à la position que le gouvernement fédéral a adoptée.

Ce sont les deux questions que je voulais poser et il semble que je vais devoir attendre la réponse dans les deux cas. Je ne me préoccupe pas autant des postes de dépenses de $1 que le Comité s'en inquiétait l'an dernier. Notre rapport de l'année dernière contenait un paragraphe disant que le Sous-comité était d'avis que c'était faire un mauvais usage du budget supplémentaire, qu'il serait plus indiqué, si les fonds manquaient dans certains postes ou pour les ministères ayant besoin de ressources additionnelles, d'utiliser la filière parlementaire pour demander des crédits supplémentaires. J'avais oublié que nous avions écrit cela dans notre rapport. Je devrais peut-être demander à M. Manion s'il a quelque chose à dire à ce sujet maintenant. Je dois confesser que personnellement, je n'en connais pas aussi long que le Comité il y a un an.

M. Manion: On pourrait argumenter pour et contre cette pratique. Toutefois, le fait est qu'elle est en usage depuis de nombreuses années. Elle permet d'éviter ce qu'on pourrait appeler l'inflation artificielle du total des crédits votés. Par exemple, si le total des crédits était de beaucoup supérieur, il pourrait être plus difficile de comparer les dépenses réelles prévues aux dépenses réelles elles-mêmes.

Par contre, les transferts de compensation qui apparaissent dans le budget supplémentaire sont compliquées et créent la confusion. Les deux arguments sont valables. A l'heure actuelle, le Conseil du Trésor est d'avis que cet usage est approprié, mais il aimerais connaître l'avis des sénateurs à ce sujet. Si cette pratique cause des problèmes ou nuit à la compréhension du budget, nous reconsidérerons certainement la question. Cependant, elle est en usage depuis longtemps et elle semble faire l'affaire.

Nous essayons d'inciter les ministères à ne pas demander de crédits additionnels sans d'abord avoir cherché dans leurs propres budgets une façon de compenser les insuffisances et nous insistons beaucoup là-dessus. Si tous les crédits supplémentaires étaient votés à titre de nouveaux postes de dépenses, cela réduirait peut-être un peu l'efficacité de ce conditionnement psychologique.

[*Text*]

Senator Hicks: Mr. Chairman, I suppose our committee might give some consideration to whether we want to repeat the observation that we made last year. In the meantime, I am satisfied with Mr. Manion's comments and explanations.

The Chairman: One of the items is two votes to establish loan guarantees on a counter vote. That is an unusual departure, is it not? Item C.

Mr. Manion: The amendments to the Financial Administration Act last year provided authority for this, Mr. Chairman. It is unusual in the sense that it is just now possible, under the legislation which was approved last year.

The Chairman: So now loan guarantees can be established through fund transfers in a given department?

Mr. Manion: Not fund transfers, Mr. Chairman.

The Chairman: Is that just the $1 vote under a new heading?

Mr. Manion: Through the $1 vote. One can argue that another way of doing that would be simply to put the appropriate item in the Appropriations Act and forget the $1, but it is in the Appropriations Act, which would mean that there must be a minimum amount of money attached to each element to fit the concept of the Financial Administration Act.

The Chairman: I was looking for some explanation of the two votes. Are they in the appendix here?

Mr. Manion: Yes, they are in appendix 2.

The Chairman: It says:

> Authority is requested for approval of the issue of non-interest bearing, non-negotiable demand notes of up to $14 million for contributions to international financial institutions.

You say this is appropriate under the Financial Administration Act? It looks a bit strange to me.

Mr. Manion: Yes. It concerns the two items on the first page of appendix 2, the agriculture vote and the transport vote.

Senator Doody: Yes, "loan guarantees."

Senator Hicks: Those are all the observations I have at the present time, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Senator Hicks. Are there any other questions? Senator Thériault?

Senator Thériault: I notice, Mr. Chairman, that you are going to discuss this afternoon the Canadair and de Havilland situation. I would like to get some information. This item here for $310 million, is this amount for the fiscal year 1984-85 or for this current fiscal year?

Mr. Mullington: It is for March 31, 1985—I am sorry, it is for the balance of the financial year for Canadair and it is being funded during the current fiscal year. It is to provide

[*Traduction*]

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, le Comité pourrait se demander s'il tient à refaire cette année l'observation qu'il a faite l'année dernière dans son rapport. Pour ma part, je suis satisfait des observations et explications de M. Manion.

Le président: L'un des postes budgétaires consiste en deux crédits visant à établir des prêts garantis. C'est assez inusité, n'est-ce pas? Je parle du poste C.

M. Manion: Les modifications apportées l'année dernière à la Loi sur l'administration financière autorisent ce procédé, monsieur le président. Il est inusité en ce sens qu'il était interdit avant cette année, le projet de loi modificatif ayant été adopté l'an dernier seulement.

Le président: Donc, les garanties de prêts peuvent maintenant être établies au moyen de transferts de crédits à un ministère donné?

M. Manion: Pas au moyen de transferts de crédits, monsieur le président . . .

Le président: S'agit-il d'un crédit de $1 voté pour un nouveau poste?

M. Manion: . . . au moyen d'un crédit de $1. On pourrait prétendre que pour faire cela, il n'y a qu'à inscrire le poste budgétaire dans la Loi portant affectation de crédits et oublier le $1, mais il est déjà prévu dans la Loi, ce qui veut dire qu'un crédit minimum doit être affecté à chaque poste budgétaire pour respecter l'objet de la Loi sur l'administration financière.

Le président: J'aurais voulu avoir une explication de ces deux crédits. Figurent-ils dans cet appendice?

M. Manion: Oui, ils figurent à l'annexe 2.

Le président: Il y est dit:

> On demande l'autorisation d'approuver l'émission d'un billet à vue non productif d'intérêt et non négociable jusqu'à concurrence de 14 millions de dollars pour couvrir le versement de contributions à des institutions financières internationales.

Vous dites que c'est conforme à la Loi sur l'administration financière? Cela me semble un peu étrange.

M. Manion: Il s'agit des deux postes figurant sur la première page de l'Annexe 2, soit le crédit agriculture et le crédit transports.

Le sénateur Doody: Oui, ce sont des prêts garantis.

Le sénateur Hicks: Je n'ai pas d'autres observations à faire dans le moment, monsieur le président.

Le président: Merci, sénateur Hicks. Y a-t-il d'autres questions? Sénateur Thériault?

Le sénateur Thériault: J'ai remarqué, monsieur le président, que nous discuterons cet après-midi de la situation de Canadair et de Havilland, mais j'aimerais obtenir certains renseignements. Le poste ici de 310 millions de dollars représente-t-il un montant pour l'année financière 1984-1985 ou pour l'année financière en cours?

M. Mullington: C'est pour le 31 mars 1985; je m'excuse, il s'agit du montant octroyé pour le reste de l'année financière de Canadair et il est versé pendant l'année financière en cours. Ce

[*Text*]

Canadair with sufficient funds to function for the balance of its financial year.

Senator Thériault: Then why are you referring it to this fiscal year?

Mr. Mullington: It is the federal government's fiscal year, which is only being voted now, but it is to allow Canadair money to carry on.

Senator Thériault: What is their fiscal year?

Mr. Mullington: I believe it is December 31st. It is the current year.

Senator Thériault: And this is for their year 1984?

Mr. Mullington: That is right.

Senator Thériault: So there is nothing in your budget, in the main estimates, for 1984-85 for Canadair and de Havilland?

Mr. Mullington: That is right.

Senator Roblin: I just have a couple of observations on the Post Office. First of all, have these people ever presented their annual statements for the last two or three years?

Mr. Hansen: Yes, they were just released.

Mr. Manion: I believe so, senator. I believe they have explained the problems that led to the delay. There was a great deal of difficulty on the part of the corporation in devising appropriate accounting arrangements. The treatment of cash, the treatment of assets and liabilities was the subject of very prolonged study and negotiations. I believe, however, the required reports have been filed.

Senator Roblin: What was the result of it all? They lost money, I suppose? How did you handle the payment situation, in view of the fact that they had not submitted the auditor's report?

Mr. Mullington: Senator, under their act, they are entitled to draw advances against future supplementary estimates that come into the following year and be compensated for the actual deficit. The Canada Post Corporation came in below the target deficit for each of those two years.

Senator Roblin: What were the amounts, do you know?

Mr. Mullington: I do not have the figures with me. We can provide those to you, senator.

Senator Roblin: I would appreciate it, if you would.

Looking at this subsidy of $220 million, I see that it is divided into two parts. One portion of $170 million is on a phase-out program so that, by the end of 1986, more or less, that subsidy will no longer be payable to the Post Office. At that time, what do they intend to do? I suppose they will have to absorb that into their general structure?

[*Traduction*]

crédit a pour but de fournir à Canadair des fonds suffisants pour fonctionner durant le reste de son année financière.

Le sénateur Thériault: Alors pourquoi vous reportez-vous à l'année financière en cours?

M. Mullington: Il s'agit des crédits pour l'année financière du gouvernement fédéral, mais ces crédits ont pour but de permettre à Canadair de continuer à fonctionner.

Le sénateur Thériault: Quelle est l'année financière de Canadair?

M. Mullington: Je crois qu'elle se termine le 31 décembre. Il s'agit de l'année en cours.

Le sénateur Thériault: Ce sont des crédits pour l'année 1984?

M. Mullington: C'est exact.

Le sénateur Thériault: Donc, il n'y a rien dans votre budget principal des dépenses pour 1984-1985 pour Canadair et de Havilland?

M. Mullington: C'est exact.

Le sénateur Roblin: J'aimerais seulement faire quelques observations au sujet de la Société canadienne des postes. D'abord, cette société a-t-elle présenté son bilan annuel pour les deux ou trois dernières années?

M. Hansen: Oui, ils viennent juste d'être présentés.

M. Manion: Je le crois, sénateur. Je crois aussi que la Société a expliqué les problèmes qui ont causé le retard. Elle a eu beaucoup de difficultés à élaborer des méthodes comptables convenables. Le traitement de l'argent en caisse, ainsi que de l'actif et du passif a fait l'objet d'études en profondeur et de longues négociations. Je crois toutefois que les rapports ont été soumis.

Le sénateur Roblin: Quel est le résultat final? La Société a perdu de l'argent, je suppose? Comment avez-vous procédé pour les paiements étant donné que la Société n'avait pas soumis le rapport du Vérificateur?

M. Mullington: Sénateur, en vertu de la Loi, la Société peut obtenir des avances sur les budgets supplémentaires de l'année suivante et contrebalancer ainsi le déficit réel. Toutefois, le déficit de la Société était inférieur au déficit prévu pour chacune des deux années en question.

Le sénateur Roblin: Quels étaient les montants?

M. Mullington: Je n'ai pas les chiffres avec moi. Nous pourrons vous les fournir, sénateur.

Le sénateur Roblin: J'apprécierais que vous me les communiquiez.

En ce qui concerne cette subvention de 220 millions de dollars, je constate qu'elle est divisée en deux parties. Un montant de 170 millions de dollars s'applique à un programme qui sera éliminé graduellement, donc vers la fin de 1986, cette subvention ne sera plus versée à la Société canadienne des postes. Qu'a l'intention de faire la Société à ce moment-là? Je suppose qu'elle devra l'inclure dans sa structure financière générale?

[*Text*]

Another point I wanted to ask particularly, however, about the other portion of $150 million which is apparently a guaranteed base for a cultural program. The note I have here says that, after 1986-87, the DoC has discretionary control over it. What is the DoC?

Mr. Manion: The Department of Communications.

Senator Roblin: I see, so the government is still reserving the policy position.

Mr. Manion: The issue is whether this direct subsidy is the most appropriate way of providing assistance to the cultural institutions concerned. There may very well be policy reasons for changing the mix of the contributions of fixing them in a different way. I think the point has been to indicate to the post office that it will not indefinitely be guaranteed the transfer of these moneys as a direct mailing subsidy.

Senator Roblin: I wonder why the decision was postponed to 1986-87. Is there some reason why the DoC cannot assume that responsibility now?

Mr. Hansen: Senator, for 1986-87 there is $170 million subsidy that is paid to the post office for its infrastructure costs. That program runs out. So there is $170 million in this fiscal year, and the next and final payment of $100 million is scheduled for 1986-87.

Senator Roblin: And then it will become zero?

Mr. Hansen: Then it will become zero. The $50 million that is with the Department of Communications is a rate subsidy, a postage subsidy. The other amount is provided to look after buildings and equipment costs that would not have been incurred by the post office had they not had these extra mailings.

Senator Roblin: I see, and are you satisfied with the costing on these? Are you satisfied that they are accurate figures?

Mr. Hansen: These are as accurate figures as we have been provided with, senator.

Senator Roblin: I have only one more comment, Mr. Chairman, and that is about the $1 votes. Perhaps I am a little more of a purist than my colleague, Senator Hicks. I would be a great deal happier if they were not structured in that way. It seems to me that if Parliament is to exercise proper control over our finances, when substantial changes of this character are made to the allocation of funds, then it ought to be clearly indicated that that has happened. Therefore, Mr. Chairman, I would cast my vote in favour of reaffirming our position on this point and asking for some consideration to be given to doing away with the $1 votes and doing something else about it instead.

The Chairman: Would it be the practice of the government now, as a rule, to throw out the $1 votes and establish dollar

[*Traduction*]

Un autre point particulier que je voulais soulever concerne l'autre partie, soit 150 millions de dollars, qui représente apparemment un fonds garanti pour un programme culturel. La note que j'ai devant moi dit qu'après 1986-1987, le M. des C. pourra exercé un contrôle discrétionnaire sur ce montant. Qu'est-ce que le M. des C.?

M. Manion: Le ministère des Communications.

Le sénateur Roblin: Je vois, donc le gouvernement se réserve encore le droit de changer sa position.

M. Manion: La question consiste à savoir si cette subvention directe représente le meilleur moyen de fournir une assistance financière aux institutions culturelles en question. Il peut fort bien y avoir des raisons de principe justifiant des changements dans le montant ou la répartition des contributions. Je crois que le but était d'indiquer à la Société des postes qu'elle ne doit pas compter indéfiniment sur le transfert de ces montants d'argent, comme subvention directe.

Le sénateur Roblin: Je me demande pourquoi on a retardé la décision jusqu'en 1986-1987. Y a-t-il des raisons pour lesquelles le ministère des Communications ne peut pas assumer cette responsabilité maintenant?

M. Hansen: Sénateur, en 1986-1987, une subvention de 170 millions de dollars sera versée à la Société canadienne des postes pour couvrir ses coûts d'infrastructure. Ce programme tire à sa fin, donc un montant de 170 millions de dollars sera versé au cours de la présente année financière et un versement final de 100 millions de dollars est prévu pour 1986-1987.

Le sénateur Roblin: Et alors, il n'y aura plus aucun versement?

M. Hansen: C'est exact. La somme de 50 millions de dollars qui revient au ministère des Communications est une subvention relative au tarif une subvention à l'affranchissement postal. L'autre montant est prévu pour l'entretien des édifices et les coûts du matériel que la Société n'aurait pas eu à assumer s'il n'y avait pas eu ce surplus de courrier.

Le sénateur Roblin: Je comprends, et j'aimerais savoir si vous êtes satisfait du calcul des coûts? Les chiffres sont-ils exacts?

M. Hansen: Ce sont les chiffres qui nous ont été fournis, sénateur.

Le sénateur Roblin: J'ai encore seulement une observation à faire, monsieur le président, et il s'agit des crédits de $1. Je suis probablement plus puriste que mon collègue, le sénateur Hicks. Mais je serais beaucoup plus heureux si l'on procédait autrement. A mon avis, si le Parlement veut exercer un contrôle raisonnable sur ses finances, lorsque des changements importants sont apportés à la répartition des fonds, il faut alors clairement indiquer que tel est le cas. Par conséquent, monsieur le président, je serais en faveur de réaffirmer notre position à ce sujet et je demanderais que l'on étudie la possibilité de supprimer les crédits de $1 et d'adopter une autre méthode.

Le président: Le gouvernement aurait-il pour pratique, actuellement, de supprimer les crédits de $1 et d'établir des garanties financière? Devons-nous prévoir de plus en plus de

[*Text*]

guarantees? Can we look forward more and more to $1 votes or to more dollar guarantees, or is this an anomaly?

Mr. Manion: I believe, Mr. Chairman, that that would be the practice, but, presumably, it would depend on whether there was an appropriate vote in the first place. I believe, with the benefit of the Financial Administration Act, that that would be the intention.

The Chairman: Honourable senators, if there are no further questions, I declare the meeting adjourned.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

crédits de $1 ou de plus en plus de garanties, ou est-ce une anomalie?

M. Manion: Je crois, monsieur le président, que c'est la pratique actuelle, mais il faut vraisemblablement qu'il y ait d'abord eu un crédit approprié. Je crois que c'est l'intention de la Loi sur l'administration financière.

Le président: Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions, je déclare la séance levée.

La séance est levée.

[Traduction]

crédits de 1 $ ou de plus en plus de garanties, ou est-ce que anomalie?

M. Manion: Je crois, monsieur le président, que c'est la pratique actuelle, mais il faut évidemment qu'il y ait d'abord eu un crédit approprié. Je crois que c'est l'intention de la Loi sur l'administration financière.

Le président: Honorables sénateurs, s'il n'y a pas d'autres questions, je déclare la séance levée.

La séance est levée.

[Text]

guarantees? Can we look forward more and more to $1 votes or to more dollar guarantees, or is this an anomaly?

Mr. Manion: I believe, Mr. Chairman, that that would be the practice; but presumably, it would depend on whether there was an appropriate vote in the first place. I believe, with the benefit of the Financial Administration Act, that that would be the intention.

The Chairman: Honourable senators, if there are no further questions, I declare the meeting adjourned.

The committee adjourned.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé

Book rate
Tarif des livres

K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Treasury Board:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mr. H. Hansen, Assistant Secretary, Social Development, Program Branch;

Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Crown Corporations, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. H. Hansen, secrétaire adjoint, développement social, Direction des programmes;

M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint, sociétés de la couronne, Direction des programmes.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Thursday, March 15, 1984

Issue No. 2

Second and final proceedings on:

The Examination of Supplementary Estimates "C" laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1984

REPORT OF THE COMMITTEE

APPEARING:

The Honourable Jacob Austin, P.C., Minister of State for Social Development

WITNESS:

(See back cover)

Deuxième session
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Le jeudi 15 mars 1984

Fascicule nº 2

Deuxième et dernier fascicule concernant:

L'étude du Budget supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1984

RAPPORT DU COMITÉ

COMPARAÎT:

L'honorable Jacob Austin, c.p., Ministre d'État du développement social

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

36724—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C. W. Doody, *Chairman*
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	*Olson or Frith
Barrow	Phillips
*Flynn or Roblin	Pitfield
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C. W. Doody
Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	*Olson ou Frith
Barrow	Phillips
*Flynn ou Roblin	Pitfield
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 6, 1984:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the expenditures set out in the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1984; and

That the Committee be authorized to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the said examination.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 6 mars 1984:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le Comité sénatorial permanent des Finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1984; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services de conseillers, du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 15, 1984
(3)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance this day at 3:07 p.m., the Chairman, the Honourable C. W. Doody, presiding.

Present: The Honourable Senators Balfour, Doody, Kelly, Leblanc, Roblin, Thériault. (6)

In Attendance: Mr. Peter Dobell, Mr. Jeff Greenberg and Ms. Barbara Reynolds from the Parliamentary Centre.

Appearing:

The Honourable Jacob Austin, P.C., Minister of State for Social Development;

Mr. Gil Bennett, President and Chief Executive Officer, Canadair Limited.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 6, 1984, considered Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1984.

The Chairman invited Senator Austin to make an opening statement, following which he and Mr. Bennett answered questions put to them by members of the Committee.

The report to Parliament by the Canada Development Investment Corporation entitled *Canadair Update*, dated March, 1984 was ordered to be printed as Appendix "2-A" to these proceedings.

The Chairman asked for and received agreement from the Committee to hold an *in camera* meeting to examine more sensitive material concerning Canadair Limited and The de Havilland Aircraft of Canada Limited.

The Chairman was instructed to report Supplementary Estimates "C", 1983-84.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 MARS 1984
(3)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 07 sous la présidence de l'honorable C. W. Doody, président.

Présents: Les honorables sénateurs Balfour, Doody, Kelly, Leblanc, Roblin, Thériault. (6)

Aussi présents: M. Peter Dobell, M. Jeff Greenberg et M[me] Barbara Reynolds du Centre parlementaire.

Comparaissent:

L'honorable Jacob Austin, C.P., Ministre d'État au développement social;

M. Gil Bennett, Président et Administrateur en chef, Canadair Limitée.

Le Comité, conformément à son Ordre de renvoi du 6 mars 1984, étudie le Budget supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1984.

Le président invite le sénateur Austin à faire une déclaration préliminaire, après quoi lui-même et M. Bennett répondent aux questions que leur posent les membres du Comité.

Il est ordonné que le rapport soumis au Parlement par la Corporation de développement des investissements du Canada, intitulé *Mise à jour—Canadair*, en date de mars 1983, soit imprimé comme Appendice «2-A» aux délibérations de ce jour.

Le président obtient l'approbation des membres du Comité pour la tenue d'une séance à huis clos consacrée à l'étude de documents plus délicats concernant Canadair Limitée et *The de Havilland Aircraft of Canada Limited.*

Le président reçoit l'ordre de faire rapport du Budget supplémentaire «C», 1983-1984.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

March 22, 1984

The Standing Senate Committee on National Finance presents its

SECOND REPORT

The Standing Senate Committee on National Finance to which Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1984, were referred, does, in obedience to the order of reference of Tuesday, March 6, 1984, report as follows:

Your Committee held two meetings with the following witnesses:

The Honourable Jacob Austin, P.C.
Minister of State for Social Development

Mr. G. Bennett
President and Chief Executive Officer, Canadair Limited

From the Treasury Board:

Mr. J. L. Manion
Secretary

Mr. Herman Hansen
Assistant Secretary, Social Development, Program Branch

Mr. Hugh J. Mullington
Assistant Secretary, Crown Corporations, Program Branch

Supplementary Estimates (C) totalling $2.4 billion is the third and final supplementary for the fiscal year 1983-84. The total 1983-84 estimates tabled to date are $92.7 billion. With the lapse of various funds, the total expenditures for 1983-84 are not expected to exceed $90.7 billion. Of the $2.4 billion contained in these supplementary estimates, $1.1 billion represent the net adjustment to items with a statutory authority. These payments are non-discretionary in nature. The remaining $1.3 billion represent new spending authorities that Parliament is being asked to approve.

Supplementary Estimates (C) provide a list of 32 one dollar items, with explanatory notes (attached as Appendix A). The Committee notes with approval that none of these one dollar items has been used to create a new spending authority and that reasonable information has been provided as to the reasons for the items. However, the Committee continues to object to the use of one dollar votes as a device for transferring unspent funds to another vote.

The Committee noted with concern that Treasury Board officials were unable to provide any answers regarding the use of the $170 million allocated "for special purposes" to the Canada Post Corporation. This amount is additional to $300 million representing the 1983-84 deficit.

Le 22 mars 1984

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

DEUXIÈME RAPPORT

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été déféré le Budget supplémentaire des dépenses (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1984, a, conformément à son ordre de renvoi du mardi 6 mars 1984, étudié ledit Budget et en fait rapport comme suit:

Votre Comité a tenu deux séances auxquelles ont comparu les témoins suivants:

L'honorable Jacob Austin, c.p.
Ministre d'État au développement social

M. G. Bennett
Président-directeur général, Canadair Limitée

Du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion
Secrétaire

M. Herman Hansen
Secrétaire-adjoint, Développement social, Direction des programmes

Mr. Hugh J. Mullington
Secrétaire adjoint, Sociétés de la Couronne, Direction des programmes

Le Budget supplémentaire (C), d'une valeur totale de 2,4 milliards de dollars, est le troisième et dernier budget supplémentaire de l'année financière 1983-1984. Les prévisions budgétaires déposées à ce jour pour le présent exercice s'élèvent en tout à 92,7 milliards de dollars. Compte tenu des divers crédits échus, les dépenses totales pour 1983-1984 ne devraient pas dépasser 90,7 milliards de dollars. Des 2,4 milliards qui représente le présent budget supplémentaire, 1,1 milliard de dollars seront affectés au rajustement net de postes budgétaires statutaires. Ces postes sont de nature non discrétionnaire. Quant au reste, soit 1,3 milliard de dollars, ils constituent de nouveaux crédits que le Parlement devra approuver.

Le Budget supplémentaire (C) contient une liste de 32 crédits de 1 $, accompagnée de notes explicatives (voir annexe A). Le Comité remarque qu'aucun de ces crédits de 1 $ n'a été utilise pour créer de nouveaux pouvoirs de dépenser et que les raisons fournies à l'appui de ces postes budgétaires étaient valablement étayées. Toutefois, le Comité continue de s'opposer à l'utilisation des crédits de 1 $ pour transférer des fonds non dépensés d'un poste budgétaire à un autre.

Le comité tient à faire remarquer qu'il est préoccupé de ce que les représentants du Conseil du Trésor n'ont pu fournir de réponse pour l'usage des 170 millions de dollars alloués «à des fins spécifiques» à la Société canadienne des postes. Ce montant s'ajoute au 300 millions de dollars représentant le déficit 1983-1984.

The Committee devoted an afternoon hearing to reviewing material relating to Canadair and decided to hold an additional in camera session to examine more sensitive material. The Committee also expressed an interest to include the future reorganization and funding of de Havilland in such a session. While recognizing that the approach adopted by the government for reorganizing the structure of Canadair and its production schedule appears to be the right one, the Committee noted that the company's sales projections for 1984 and future years involve considerable uncertainty. The president of the company, Mr. Bennett, provided a rough estimate of an opening balance sheet and a sales and earnings forecast, both of which are attached as appendices B and C to this report. The Committee was satisfied that cost projections were reasonably conservative, but noted that they did not include provision for any major redesign of the Challenger, should one be necessary to meet changing competition.

The supporting material submitted to the Committee by Senator Austin indicated that

"any short-term cash requirements will be met pursuant to conventional banking arrangements between New Canadair and its bankers, without the need for further government guarantees." (p. 17: <u>Canadair Update: A report to Parliament from Canada Development Investment Corporation</u>; March, 1984)

The main concern of the Committee, which will be pursued in the in camera session is to ensure that no decision to commit additional monies to the Challenger program, which would be necessary if any major redesign of the aircraft were undertaken to meet new competition, should be entered into without prior disclosure to Parliament and parliamentary approval for the decision in advance.

In the Committee's judgement, a major cause for the lack of control which developed within Canadair was the mixture of public servants and businessmen on the board, because the businessmen tended to treat the public servants as speaking for the sole shareholder, namely the government of Canada. The Committee goes so far as to recommend that the boards of crown corporations engaged in commercial entreprise should, for the most part, not include public servants; government directions can be conveyed in other ways. Specifically, in the case of Canadair, the Committee suggests that the board of directors should be clearly informed of its concern that any future recommendation which might be made for the expenditure of funds needing additional government loan guarantees should receive parliamentary approval in advance of any decision to undertake a new program which required such funds.

Respectfully submitted,

C. WILLIAM DOODY,
Chairman.

Le Comité a consacré un après-midi à étudier des documents concernant la société Canadair et a décidé de tenir une autre séance à huis clos pour examiner d'autres pièces plus délicates. Il a, en outre, voulu étudier au cours de cette même séance la réorganisation éventuelle et le financement de la société de Havilland. Tout en reconnaissant le bien-fondé du mode de restructuration, par le gouvernement, de la société Canadair et de son calendrier de production, le Comité a noté que les prévisions de ventes de ladite société pour 1984 et les années suivantes étaient très incertaines. Le président de la société, M. Bennett, a établi un approximatif d'ouverture de même que les prévisions de ventes et de profits (voir les annexes B et C au présent rapport). Le Comité reconnaît que les coûts prévus sont prudemment calculés, mais il fait remarquer qu'ils ne tiennent pas compte des modifications profondes qui pourraient être faites au Challenger, advenant qu'elles soient nécessaires pour faire face à la concurrence.

Il est signalé dans les documents connexes présentés au Comité par le sénateur Austin que

«les emprunts à court terme seront contractés, s'il y a lieu, de façon conventionnelle auprès d'institutions bancaires, sans que le gouvernement n'ait à garantir les sommes empruntées.» (page 17: <u>Mise à jour Canadair, rapport au Parlement de la Corporation de développement des investissements du Canada</u>, mars 1984.)

La question qui importe et dont le Comité poursuivra l'étude à huis clos, est de s'assurer qu'aucune décision entraînant l'engagement de crédits supplémentaires au titre du programme Challenger, advenant que l'aéronef doive être modifié pour faire face à la concurrence, ne sera prise sans que le Parlement n'en soit informé et qu'il n'ait donné son approbation préalable.

Il estime que l'une des principales causes de l'absence de contrôle constatée au sein de la société Canadair tient au fait que son conseil d'administration était composé de fonctionnaires et d'hommes d'affaires et que ces derniers avaient tendance à considérer les fonctionnaires comme les porte-parole du seul actionnaire, c'est-à-dire le gouvernement du Canada. Le Comité va même jusqu'à recommander que les conseils d'administration des sociétés de la Couronne qui exercent des activités commerciales, ne comprennent pas, dans la plupart des cas, de fonctionnaires, car il existe d'autres façons de leur transmettre les directives gouvernementales. Plus précisément, dans le cas de Canadair, le Comité propose d'informer clairement le conseil d'administration de cette société que toute recommandation éventuelle concernant l'engagement de fonds qui nécessitent des garanties de prêts additionnelles par le gouvernement soit approuvée par le Parlement avant toute décision d'entreprendre un nouveau programme qui requiert de tels fonds.

Respectueusement soumis,

Le président,
C. WILLIAM DOODY.

APPENDIX A TO THE REPORT

LIST OF ONE DOLLAR VOTES INCLUDED IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C), 1983-84

The 32 One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I, according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "*".

A. Sixteen votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates).

B. Ten votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates).

C. Two votes to establish loan guarantees. (Additional explanations are provided in Appendix II).

D. Two votes which seek increases in the drawing authority for Revolving Funds. (Additional explanations are provided in Appendix II).

E. Two miscellaneous votes, one to inform Parliament of the amount of the actual 1982-83 deficit for the Canada Post Corporation and the other to authorize the issue of demand notes. Additional explanations are provided in Appendix II).

MARCH 8, 1984
Estimates Division

APPENDIX I

LIST OF $1 VOTES IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C), 1983-84

Page	Department or Agency	Vote	A	B	C	D	E
10	Agriculture	5c	*		x		
16	Communication	2c				x	
24	Economic and Regional Development	1c		x			

ANNEXE A

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR FIGURANT DANS LE BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (C) DE 1983-1984

Les 32 crédits de un dollar figurant dans le présent Budget des dépenses supplémentaire sont énumérés à l'annexe I par ministère et organisme; chaque crédit est accompagné du numéro de la page où il se trouve dans le Budget.

Ces crédits de un dollar sont groupés ci-dessous en catégories selon leur objectif premier. Les crédits sont également identifiés à l'annexe I en fonction de ces catégories. La catégorie de chaque crédit est représentée par un «x». Lorsqu'un crédit appartient à plus d'une catégorie, la catégorie principale est identifiée par un «x» et les autres catégories par un «*».

A. Seize crédits autorisant le virement de fonds d'un crédit à un autre (le Budget des dépenses supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin et identifie la source des fonds).

B. Dix crédits autorisant le paiement de subventions (le Budget des dépenses supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin et identifie la source des fonds).

C. Deux crédits pour établir des garanties d'emprunt (l'annexe II donne des explications complémentaires sur les nouveaux crédits).

D. Deux crédits visant la majoration du montant pouvant être prélevé des fonds renouvelables (l'annexe II renferme des explications complémentaires à ce sujet).

E. Deux crédits divers, l'un pour informer le Parlement du montant réel du déficit subi par la Société canadienne des postes en 1982-1983 et l'autre pour autoriser l'émission de billets à vue (l'annexe II renferme des explications complémentaires à ce sujet).

LE 8 MARS 1984
Division des prévisions budgétaires

ANNEXE I

LISTE DE CRÉDITS DE UN DOLLAR FIGURANT DANS LE BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (C) DE 1983-1984

Page	Ministère ou organisme	Crédit	A	B	C	D	E
11	Agriculture	5c	*		x		
17	Communications	2c				x	
25	Expansion économique régionale	1c		x			

LIST OF $1 VOTES IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C), 1983-84

Page	Department or Agency	Vote	A	B	C	D	E
			Categories				
28	Employment and Immigration —Canadian Employment and Immigration Commission	15c		x			
30		20c	x				
32	Energy, Mines and Resources	1c	x				
34		10c		x			
34		20c	x				
36		40c	x				
38	Environment	1c	x				
40		5c	x				
40		10c	x				
40		15c		x			
46	External Affairs	10c	*	x			
50		15c	x				
54	—Canadian International Development Agency	L38c					x
64	Fisheries and Oceans	1c	x				
64		10c	*	x			
86	Labour	1c	x				
86		5c		x			
90	—Canada Post Corporation	7c					x
92	National Defence	10c		x			
96	National Health and Welfare	1c	x				
102		25c	*	x			
106		40c	x				
112	National Revenue—Taxation	10c	x				
128	Regional Industrial Expansion	1c	x				
156	Transport	6c				x	
158		39c			x		
162		55c	x				
168		60c	x				
168		65c	*	x			

LISTE DE CRÉDITS DE UN DOLLAR FIGURANT DANS LE BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (C) DE 1983-1984

Page	Ministère ou organisme	Crédit	A	B	C	D	E
			Catégories				
29	Emploi et Immigration —Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	15c		x			
31		20c	x				
33	Énergie, Mines et Ressources	1c	x				
35		10c		x			
35		20c	x				
37		40c	x				
39	Environnement	1c	x				
41		5c	x				
41		10c	x				
41		15c		x			
47	Affaires extérieures	10c	*	x			
51		15c	x				
55	—Agence canadienne de développement international	L38c					x
65	Pêches et Océans	1c	x				
65		10c	*	x			
87	Travail	1c	x				
87		5c	x				
91	—Société canadienne des postes	7c					x
93	Défense nationale	10c		x			
97	Santé et Bien-être social	1c	x				
103		25c	*	x			
107		40c	x				
113	Revenu national—Impôt	10c	x				
129	Expansion industrielle régionale	1c	x				
157	Transports	6c				x	
159		39c			x		
163		55c	x				
169		60c	x				
169		65c	*	x			

APPENDIX II

ADDITIONAL EXPLANATIONS

Category C—To establish loan guarantees

Agriculture

Vote 5c—Authority is requested to guarantee a loan in an amount up to $5.5 million to the Co-operative Implements Limited.

Explanation—This loan guarantee of $5.5 million is part of a financial agreement entered into with the Co-operative Implements Limited, the Canada Co-operative Credit Society, the provinces of Manitoba, Saskatchewan and Alberta and the Federal Government. The purpose of this agreement is to provide financial assistance to the Co-operative Implements Limited. The Federal Government's 50% share is comprised of a loan guarantee of $5.5 million and the making of recoverable contributions which total $16 million.

Bill C-96, proclaimed on November 30, 1983, amended the *Financial Administration Act* and now provides authority under subsection 22(2) to establish loan guarantees by means of an Appropriation Act.

Transport

Vote 39c—Authority is requested to guarantee loans and other financial arrangements totalling $205 million entered into by Ridley Terminals Inc. and to allow for the rollover of these guarantees up to March 31, 1989.

Explanation—Ridley Terminals Inc. is a joint venture between Federal Commerce and Navigation Ltd and Canada Ports Corporation for the purpose of providing coal transhipment facilities at Ridley Island, B.C., the existence of which is essential for the private development of north-eastern B.C. coal deposits for export markets. Interim financing from private sources has been made available on the strength of assurances provided by the Minister of Transport that Parliamentary approval would be sought to guarantee loans up to $205 million.

Bill C-96, proclaimed on November 30, 1983, amended the *Financial Administration Act* and now provides authority under subsection 22(2) to establish loan guarantees by means of an Appropriation Act.

ADDITIONAL EXPLANATIONS

Category D—To authorize increases in the drawing authority for Revolving Funds

Communications

Vote 2c—Authority is requested to increase the drawing authority of the Government Telecommunications Agency Revolving Fund from $12 million to $15 million.

ANNEXE II

EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Catégorie C—Pour autoriser des garanties de prêts

Agriculture

Crédit 5c—On demande l'autorisation de garantir un prêt pouvant s'élever jusqu'à 5.5 millions de dollars à la Co-operative Implements Limited.

Explication—La présente garantie d'un prêt de 5.5 millions de dollars fait partie d'une entente financière conclue entre la Co-operative Implements Limited, la Société canadienne de crédit coopératif Limitée, les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta et le gouvernement fédéral. L'objet de cette entente est de fournir une aide financière à la Co-operative Implements Limited. La part de 50% du gouvernement fédéral comprend une garantie de prêt de 5.5 millions de dollars ainsi que des contributions recouvrables totalisant 16 millions de dollars.

La loi C-96, proclamée le 30 novembre 1983, modifiait la *Loi sur l'administration financière* et autorisait en vertu du paragraphe 22(2) la garantie d'emprunts au moyen d'une loi portant affectation de crédits.

Transports

Crédit 39c—On demande l'autorisation de garantir des emprunts (et d'autres accords financiers jusqu'à concurrence de 205 millions de dollars) conclus par Ridley Terminals Inc. et de fixer au 31 mars 1989 la date limite de ces garanties d'emprunt.

Explication—Ridley Terminals Inc. est une entreprise conjointe de la société Federal Commerce and Navigation Ltd et la Société canadienne des ports dont l'objet est de veiller à la construction d'installations de transbordement sur l'île de Ridley, en Colombie-Britannique, ces installations étant essentielles à l'exploitation par l'entreprise privée des gisements de charbon du nord-est de la Colombie-Britannique aux fins d'exportation sur les marchés étrangers. Le financement provisoire consenti par des institutions financières privées a été rendu possible en vertu de l'assurance donnée par le ministre des Transports de demander l'approbation du Parlement pour garantir des emprunts jusqu'à concurrence de 205 millions de dollars.

La loi C-96, proclamée le 30 novembre 1983, modifiait la *Loi sur l'administration financière* et autorisait en vertu du paragraphe 22(2) la garantie d'emprunts au moyen d'une loi portant affectation de crédits.

EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Catégorie D—Autoriser l'accroissement des montants pouvant être prélevés des fonds renouvelables

Communications

Crédit 2c—On demande l'autorisation de relever, de 12 à 15 millions de dollars, le montant pouvant être prélevé du fonds renouvelable de l'Agence des télécommunications gouvernementales.

Explanation—The Revolving Fund was included under the *Adjustment of Accounts Act* (1980). Section 33 of that Act includes authority to amend certain sections of the Act through an Appropriation Act, including Section 23 which deals with the authority for making payments out of the Revolving Fund and with the amount of the draw-down authority.

This proposed increase in the drawing authority is required to provide the Revolving Fund with sufficient working capital to finance 35 days of operations thus reducing the risk of incurring surcharges by the telecommunications carriers for the late payments of invoices.

Transport

Vote 6c—Authority is requested to increase the drawing authority of the Stores Revolving Fund from $35.7 million to $43.7 million.

Explanation—The Revolving Fund was included under the *Adjustment of Accounts Act* (1980). Section 33 of that Act includes authority to amend certain sections of the Act through an Appropriation Act, including Section 30 which deals with the authority for making payments out of the Revolving Fund and with the amount of the draw-down authority.

The proposed increase in the drawing authority is required to provide for the cost of replacement equipment related mainly to the air and marine operations, to be purchased over the next three years.

ADDITIONAL EXPLANATIONS

Category E—Miscellaneous

External Affairs—Canadian International Development Agency

Vote L38c—Authority is requested for approval of the issue of non-interest bearing, non-negotiable demand notes of up to $14 million for contributions to international financial institutions.

Explanation—The demand notes of $14 million will be used to provide for Canada's third and last installment as financial assistance to the International Fund for Agricultural Development in developing countries. The first two installments of $14 million each were made in March, 1982 and mid-July, 1983. The issue of the three notes was agreed to under the First Replenishment in 1981-82.

This third note has been issued in accordance with the *International Development (Financial Institutions) Continuing Assistance Act*. There is no immediate cash requirement. The notes will be encashed over the next few years as required.

Explication—Le fonds renouvelable est consigné dans la *Loi sur la régularisation des comptes* (1980). L'article 33 de cette loi comporte l'autorisation d'en modifier certains articles, au moyen d'une loi portant affectation de crédits, y compris l'article 23 qui traite de l'autorisation d'effectuer des paiements à l'aide du fonds renouvelable et du montant qui peut être prélevé.

La majoration proposée du montant pouvant être prélevé est nécessaire pour fournir au fonds renouvelable un fonds de roulement permettant de financer 35 journées de fonctionnement, ce qui réduirait le risque d'avoir à payer les frais supplémentaires exigés par les entreprises de télécommunications pour le paiement tardif des factures.

Transports

Crédit 6c—On demande l'autorisation de relever, de 35.7 à 43.7 millions de dollars, le montant pouvant être prélevé du fonds renouvelable des magasins.

Explication—Le fonds renouvelable est consigné dans la *Loi de 1980 sur la régularisation des comptes* dont l'article 33 autorise la modification de certains autres articles au moyen d'une loi portant affectation de crédits, y compris de l'article 30 qui traite de l'autorisation d'effectuer des paiements à l'aide du fonds renouvelable et du montant qui peut être prélevé.

On demande de relever le montant pouvant être prélevé en prévision de l'achat, au cours des trois prochaines années, de matériel de remplacement nécessaire en majeure partie aux activités aériennes et maritimes.

EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Catégorie E—Divers

Affaires extérieures—Agence canadienne de développement international

Crédit L38c—On demande l'autorisation d'approuver l'émission d'un billet à vue non productif d'intérêt et non négociable jusqu'à concurrence de 14 millions de dollars pour couvrir le versement de contributions à des institutions financières internationales.

Explication—L'autorisation d'émettre des billets à vue d'un montant de 14 millions de dollars permettra au Canada d'effectuer son troisième et dernier versement à titre d'aide financière au Fonds international pour le développement agricole dans les pays en voie de développement. Les deux premiers versements de 14 millions de dollars chacun ont été effectués en mars 1982 et à la mi-juillet 1983. L'émission des trois billets à vue a été convenue dans le cadre de la Première reconstitution en 1981-1982.

Le troisième billet a été émis conformément à la *Loi d'aide au développement international* (institutions financières). Il n'y a aucun besoin en espèces actuellement. Les billets seront encaissés au besoin au cours des prochaines années.

Labour—Canada Post Corporation

Vote 7c—To report the actual excess of operating and income charges over revenues for the Corporation for the fiscal year ending March 31, 1983

Explanation—The Corporation received advances from the Minister of Finance during 1982-83 to offset revenue shortfalls in accordance with Section 29(1) of the *Canada Post Corporation Act*. Section 29(3) of the Act provides that the excess of advances over revenues are to be included as a "deficit appropriation item" in "the next Estimates laid before Parliament thereafter". Since the advances have already been reported as expenditures of the Government in the 1982-83 fiscal year, they cannot be voted as expenditures in 1983-84. Accordingly, in order to conform with the intent of the Act, a $1 voted item has been included in these Supplementaries to inform Parliament of the actual amount of the Corporation's deficit for 1982-83. To avoid reporting forecasts for the Corporation's deficit to Parliament after the fact, these Supplementaries also include a statutory item of $300 million as being the estimate of the Corporation's deficit for 1983-84. The actual 1983-84 deficit will be reported as a $1 item in 1984-85 Supplementary Estimates, again in accordance with Section 29(3) of the Act.

Travail—Société canadienne des postes

Crédit 7c—Pour informer le Parlement de l'excédent réel des frais de fonctionnement et des frais imputables sur les revenus par rapport aux recettes de la Société pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1983.

Explication—Au cours de 1982-1983, la société a reçu des avances du ministre des Finances, conformément au paragraphe 29(1) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, afin de compenser l'insuffisance de ses recettes. Le paragraphe 29(3) de la Loi stipule que l'excédent de ces avances sur les recettes doit être intégré sous forme d'un article portant affectation de crédits pour déficit dans le prochain Budget des dépenses déposé devant le Parlement par la suite. Comme ces avances ont déjà été déclarées au compte des dépenses du gouvernement pour l'exercice financier 1982-1983, elles ne peuvent l'être à nouveau en 1983-1984. Par conséquent, afin de se conformer à l'intention de la Loi, on a inclus un poste voté de $1 dans le présent Budget des dépenses supplémentaire pour informer le Parlement du montant réel du déficit de la Société en 1982-1983. Afin d'éviter d'avoir ainsi à faire état au Parlement de prévisions concernant le déficit de la Société alors qu'il est déjà connu, on a également inclus dans le présent Budget des dépenses supplémentaire un poste statutaire de 300 millions de dollars qui représente le déficit prévu en 1983-1984. Le montant réel du déficit sera déclaré sous la forme d'un poste de $1 dans le Budget des dépenses supplémentaire de 1984-1985, toujours conformément au paragraphe 29(3) de la Loi.

APPENDIX B TO THE REPORT

(NEW) CANADAIR LIMITED

FORECAST SALES AND EARNINGS

($ Millions)

	9 mos. 1984	1985	1986	1987	1988
Sales	247.2	387.1	497.5	586.3	637.7
Profit for Operations	1.8	5.9	13.0	21.5	35.0
Interest and other Financing Expenses	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6
Net Earnings	1.4	5.4	12.4	20.9	34.4

15 March, 1984

ANNEXE B

(NOUVELLE) CANADAIR LIMITÉE

PRÉVISIONS DE VENTES ET DE PROFITS

(Millions de dollars)

	9 mois 1984	1985	1986	1987	1988
Ventes	247,2	387,1	497,5	586,3	637,7
Bénéfices tirés de l'exploitation	1,8	5,9	13,0	21,5	35,0
Intérêts et autres frais de financement	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6
Profits nets	1,4	5,4	12,4	20,9	34,4

15 mars 1984

APPENDIX C TO THE REPORT

ESTIMATE FOR DISCUSSION PURPOSES ONLY

(NEW) CANADAIR LIMITED

OPENING BALANCE SHEET AS AT APRIL 1, 1984

($ million)

Assets		Liabilities	
Current	384	Current	279
Plant, Property & Equipment—Net	55	**Shareholder's Equity**	
Other	5	Capital Stock	165
	444		444

ANNEXE C

PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES POUR FINS DE DISCUSSION SEULEMENT

(NOUVELLE) CANADAIR LIMITÉE

BILAN D'OUVERTURE AU 1er AVRIL 1984

(Millions de dollars)

Actif		Passif	
Courant	384	Courant	279
Usine, immeubable et équipement—valeur nette	55	**Avoir des actionnaires**	
Autres	5	Capital-actions	165
	444		444

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 15, 1984

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3 p.m. to examine Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1984.

Senator C. William Doody (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this afternoon we are fortunate indeed to have with us the minister responsible for the Canadian Investment Development Corporation, our colleague, Senator Austin. We welcome him. Today we would like to look at the matter of the $310 million for Canadair and that of the $240 million for de Havilland.

On Thursday afternoon last, Senator Austin appeared before the Finance, Trade and Investment Committee of the House of Commons and presented documentation relating to the estimates for Canadair. He also outlined the government's plans for restructuring the company. I asked that that material be circulated to the committee members yesterday. Unfortunately, the material was not available when the background notes were prepared. In order to be published in both official languages, it has to go to press a week before. For that reason, some of the comments in the material we previously prepared may be redundant or superfluous.

Senator Austin is scheduled to meet again with the House of Commons committee on March 20, when I understand that he will present material relevant to de Havilland. He offered, very generously, to meet with our committee on the afternoon of March 21 to go over the de Havilland material. We thank him for his offer, but also bear in mind that that leaves us very little time to present our estimates to the Senate on March 22, which is our deadline.

In his appearance before the House of Commons committee on Tuesday, Senator Austin offered to extend the meeting to an *in camera* session in order to provide information of a commercial character which he did not feel would be appropriate to an open meeting. I presume that Senator Austin will be prepared to do the same for our committee, if honourable senators so desire. Perhaps, in such a session, he might be prepared to respond to questions on de Havilland, and, if honourable senators were satisfied with this, it might render a further meeting unnecessary.

I should like to say to Senator Austin, as I did previously a minute ago, that we may put some questions to him relating to de Havilland which he may not wish to answer at this point. We may also put some questions to him dealing with helicopter arrangements. Although I realize that it does not come directly under Senator Austin's area of responsibility, since the aircraft industry is so closely tied together and since we are examining that section of the estimates which deals with the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 15 mars 1984

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 heures afin d'examiner le Budget supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1984.

Le sénateur C. William Doody (*président*) assume la présidence.

Le président: Honorables sénateurs, cet après-midi, nous avons le plaisir d'accueillir notre collègue, le sénateur Austin, qui est le ministre chargé de la Corporation de développement des investissements du Canada. Nous lui souhaitons la bienvenue. Aujourd'hui, nous aimerions étudier la question des 310 millions de dollars prévus pour Canadair et des 240 millions, pour la société de Havilland.

Jeudi dernier, en après-midi, le sénateur Austin a comparu devant le Comité des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes et lui a présenté de la documentation portant sur le Budget, dans la mesure où il concerne Canadair. Il a également décrit les projets du gouvernement en vue de la restructuration de la société. Hier, j'ai demandé qu'on transmettre ces documents aux membres du Comité, mais ils n'étaient malheureusement pas disponibles lorsque les notes d'information ont été préparées. En effet, ils doivent passer sous presse la semaine précédente afin d'être publiés dans les deux langues officielles. C'est pourquoi certaines observations figurant dans les documents que nous avons déjà préparés sont peut-être redondantes ou superflues.

Le sénateur Austin doit rencontrer de nouveau le Comité de la Chambre des communes le 20 mars, afin de lui présenter des documents concernant la société de Havilland. Il a très généreusement proposé de rencontrer notre Comité pendant l'après-midi du 21 mars, afin de passer ces documents en revue. Nous le remercions de son offre, mais ne devons pas oublier que cela nous laisse très peu de temps pour présenter notre Budget au Sénat le 22 mars, soit la date limite.

Lors de sa comparution devant le comité de la Chambre, mardi dernier, le sénateur Austin lui a proposé de prolonger la réunion pour tenir une séance à huis clos, afin de lui présenter des renseignements de nature commerciale qU'il ne convenait pas, à son avis, de présenter au cours d'une réunion publique. Je présume que le sénateur Austin sera prêt à en faire autant pour notre Comité, si les honorables sénateurs le veulent bien. Peut-être sera-t-il prêt, au cours d'une séance de ce genre, à répondre des questions concernant la société de Havilland, de sorte qu'une autre réunion serait peut-être inutile si les honorables sénateurs jugeaient cette séance suffisante.

Comme je l'ai déjà dit il y a un instant, je voudrais répéter au sénateur Austin, qu'il est possible que nous lui posions au sujet de la société de Havilland des questions auxquelles il préférera peut-être ne pas répondre pour le moment. Il est également possible que nous lui posions des questions au sujet des ententes portant sur les hélicoptères. Je me rends compte que ce sujet ne relève pas directement de la compétence du sénateur Austin, mais comme les éléments inhérents à l'indus-

[*Text*]

aircraft industry, I think that it might be appropriate if we were to touch upon the helicopter industry as well.

We have present Senator Kelly, who will begin as lead questioner, but first I should like to ask the minister if he would care to make a statement to the committee.

Hon. Jacob Austin, Minister of State for Social Development: Thank you very much, Mr. Chairman. I am pleased to be here and to present to the committee the proposal of the government for the restructuring of Canadair Ltd. With respect to de Havilland, I will answer questions as I am able to, but I must say that we are still completing the preparation of material which I wish to present to the House of Commons finance committee, and the absence of a final preparation of some of our data may hinder me somewhat in dealing with questions on the de Havilland matter.

On helicopter arrangements, I agree that that is probably flying a little further than my own responsibilities, but if I know the answers to any of the questions, I will be pleased to give them to honourable senators. It is the responsibility of my colleague, the Honourable Ed Lumley, to deal with the helicopter industry and with the assistance to Pratt and Whitney, which is a part of the helicopter package.

With respect to Canadair, I wish to advise honourable senators that I have with me the President of Canadair Ltd., Mr. Gil Bennett. He will be of very considerable assistance to me and to this committee, I am sure, if the questioning ranges into details of the operations or financing or marketing of the Challenger or our other products in Canadair.

I have, to present to honourable senators this afternoon, a document entitled: "Canadair Update, a Report to Parliament from Canada Development Investment Corporation," dated March, 1984. When I appeared before the House of Commons finance committee I tabled this document, and it was decided that it should appear, without photographs, as an appendix to the transcript of the committee hearings. I would be pleased if the same steps were taken here so that those who read our proceedings would also have the advantage of the document in the same report. Of course, that is for you to decide, Mr. Chairman, along with the members of the committee.

The Chairman: Is it the committee's desire that the report be appended to our proceedings?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Austin: Thank you. I have also circulated copies of my response to the Standing Committee on Public Accounts in connection with its report of November 17 regarding Canadair Ltd. I hope that copies were made available to the members as I had asked.

The Chairman: Yes.

Senator Austin: Mr. Chairman and members of the committee, I was asked by the Prime Minister to take responsibility for Canadair Ltd. and de Havilland Aircraft Corporation of Canada Ltd. on November 22, 1982. The shares of those two

[*Traduction*]

trie des aéronefs sont intimement liés entre eux et que nous examinons la partie du Budget qui porte sur cette industrie, je pense qu'il serait bon que nous abordions également la question des hélicoptères.

Le sénateur Kelly, qui est avec nous, commencera à poser les questions; cependant, je voudrais d'abord demander au ministre s'il désire faire une déclaration au Comité.

L'honorable Jabob Austin, ministre d'État chargé du Développement social: Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Je suis heureux d'être ici pour présenter au Comité la proposition du gouvernement concernant la restructuration de Canadair Limitée. En ce qui a trait à la société de Havilland, je répondrai aux questions de mon mieux, mais je dois dire que nous en sommes encore à mettre la dernière main aux documents que je désire présenter au Comité des finances de la Chambre et, comme certaines de nos données ne sont pas tout à fait au point, je ne pourrai peut-être pas répondre aux questions portant sur cette dernière société.

Pour ce qui est des ententes portant sur les hélicoptères, je conviens qu'elles dépassent probablement un peu ma sphère de compétence, mais si je connais la réponse à quelque question que poseront les honorables sénateurs, je serais heureux de la leur communiquer. C'est à mon collègue, l'honorable Ed Lumley, qu'il revient de se pencher sur le secteur de la fabrication des hélicoptères et sur l'aide apportée à Pratt et Whitney, qui s'occupe en partie de ce secteur.

En ce qui concerne Canadair, je désire aviser les honorables sénateurs que M. Gil Bennett, président de Canadair Limitée, m'accompagne aujourd'hui. Je suis sûr que les membres du Comité et moi-même jugeront son aide inestimable si les questions posées portent sur les particularités de l'exploitation, du financement ou de la commercialisation du Challenger ou des autres produits de Canadair.

J'ai en main, à l'intention des honorables sénateurs, un document intitulé: «Mise à jour—Canadair, Rapport au Parlement de la Corporation de développement des investissements du Canada», publié en mars 1984. Je l'ai déposé devant le Comité des finances de la Chambre des communes, qui a décidé de le faire annexer sans les photographies, à la transcription de ses témoignages. Je serais heureux qu'on en fasse autant même ici afin que ceux qui prendront connaissance de notre procès-verbal puissent se reporter également à ce document. Bien entendu, c'est à vous, monsieur le président, ainsi qu'aux membres du comité, d'en décider.

Le président: Plaît-il aux membres du Comité d'annexer le rapport à notre procès-verbal?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Austin: Je vous remercie. J'ai également fait transmettre au Comité permanent des comptes publics des exemplaires de la réponse que j'ai donnée à son rapport du 17 novembre, au sujet de Canadair Limitée. J'espère que les sénateurs en ont reçu des exemplaires, comme je l'avais demandé.

Le président: Oui.

Le sénateur Austin: Monsieur le président, honorables sénateurs, le 22 novembre 1982, le premier ministre m'a demandé de prendre en charge Canadair Limitée et la société de Havilland Aviation du Canada Limitée. Les actions de ces deux

[*Text*]

companies were transferred from the Department of Industry, Trade and Commerce, as it then was, to the Canada Development Investment Corporation. It is no secret, and was none then, that both of these companies were having difficulties marketing their product, and, in the case of Canadair, were suffering very serious cost overruns with a consequent set of quite unexpected demands on the shareholder, the Government of Canada, for additional financing. The record of previous estimates shows the level of funding that was required.

The problems in Canadair when I became minister proved to be widespread in terms of management practices, in terms of the informational system that was available to directors and to the government, in terms of operating costs and in terms of unsubstantiated optimism with respect to the ability to market the Challenger 600. I made a report on June 7, 1983, to the Standing Committee on Public Accounts and to the Standing Commitee on Finance, Trade and Economic Affairs in the other place. Copies of that report, some 60 pages in length, were made available to members of the Senate at the same time. The report speaks for itself, but shows the work done by CDIC in its role as a controlling shareholder of Canadair Ltd. in getting at the business problems and in making it possible for the government, and therefore Parliament, to understand what had occurred in terms of our investment in Canadair.

Since my report to the committee, I have been endeavouring, as I said to the two House of Commons committees at that time, to see whether there was a sound basis for the continuation of the Challenger program. At that time I assured both committees that the business of CDIC would be to do sound and even hard-nosed commercial work in understanding what was possible with respect to the future of the Challenger and with respect to the other products of Canadair.

The Challenger represents approximately 40 per cent of the total program of Canadair and the balance the company's products represents 60 per cent. I believe that CDIC has done a marvellous job of analyzing the financial circumstances and the prospects for the Challenger. Operating costs were reduced by a very sizeable number. They were $145.1 million in 1982, and the losses were cut to $83.8 million in the past year.

A study of the market potential for the Challenger was undertaken in the form of two programs completely independent of each other. Two groups whom we consider to be expert in understanding the market for the Challenger business aircraft went about the market evaluation in a detailed and methodical way. They gave us their independent analysis, and it is my understanding—Mr. Bennett will correct me it I make an error here—that the reasonable business expectation ranged from a conservative low—I use the word "conservative" in a non-political sense—of 15 Challenger jets per year, to an optimistic but reasonable expectation of 40.

The Chairman: Excuse me, Mr. Minister. Are those reports available to the committee?

Senator Austin: No, they are not, because of their commercial character. But I wish to share with you the conclusion of our expectation. We find a market for our business aircraft

[*Traduction*]

sociétés ont été transférées du ministère de l'Industrie et du Commerce à la Corporation de développement des investissements du Canada. Ce n'est un secret pour personne, ni aujourd'hui ni à cette époque, que ces deux sociétés éprouvaient des difficultés à commercialiser leur produit, et que les coûts de Canadair étaient à tel point dépassés que, contre toute attente, l'actionnaire, soit le gouvernement du Canada, a été pressé de lui accorder des fonds supplémentaires. Le Budget précédent indique les fonds qui étaient nécessaires.

A l'époque où j'ai accédé au poste de ministre, les pratiques gestionnelles de Canadair, le système d'information dont disposaient les directeurs et le gouvernement, les frais d'exploitation de la société et l'optimisme injustifié qui régnait à l'égard de la possibilité de commercialiser le Challenger 600, constituaient des problèmes généralisés. Le 7 juin 1983, j'ai présenté un rapport au Comité permanent des comptes publics et au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes. En même temps, des exemplaires de ce rapport, qui comptait quelque 60 pages, ont été remis aux sénateurs. Ce rapport se passe d'explications, mais révèle que la CDIC, à titre d'actionnaire majoritaire de Canadair Limitée, a accompli un excellent travail lorsqu'elle s'est penchée sur les problèmes d'administration de la société et a permis au gouvernement, et partant, au Parlement, de saisir ce qu'il était advenu de ses investissements dans Canadair.

Depuis que j'ai déposé mon rapport devant le Comité, je me suis efforcé, comme je l'ai déclaré à ce moment-là aux deux comités de la Chambre, de déterminer s'il valait vraiment la peine, du point de vue commercial, de poursuivre le programme Challenger. À cette époque, j'ai assuré les deux comités que la CDIC serait chargé, sans faire de sentiment, d'examiner les perspectives d'avenir du Challenger et des autres produits de Canadair.

Le Challenger représente environ 40 p. 100 du programme total de Canadair, et le reste des produits de la société, 60 p. 100. Je crois que la CDIC a merveilleusement bien réussi à analyser la situation financière du Challenger et les perspectives qu'il offre. Ses frais d'exploitation ont été considérablement réduits. De 145,1 millions de dollars en 1982, ils sont passés à 83,8 millions l'an dernier.

On a mis sur pied deux programmes totalement indépendants, afin de déterminer les débouchés potentiels du Challenger. Deux groupes que nous estimons des plus aptes à évaluer le marché des avions d'affaires Challenger y ont procédé de façon détaillée et méthodique. Ils nous ont fourni séparément leur analyse et, si je comprends bien—M. Bennett me corrigera si je fais erreur—les prévisions raisonnables variaient entre un minimum conservateur—j'utilise le terme «conservateur» au sens non politique—de 15 Challenger par année, et un maximum optimiste, mais également raisonnable, de 40.

Le président: Pardonnez-moi, monsieur le ministre. Le Comité peut-il prendre connaissance de ces rapports?

Le sénateur Austin: Non, et ce, en raison de leur nature commerciale. Je voudrais cependant partager avec vous la conclusion qui se dégage de nos prévisions. Nous constatons

[*Text*]

type of approximately 150 executive jets per year, and because of the work done on our operating costs, we have established that we can, from this point and without Canadair being responsible for any of the past debts incurred with respect to the Challenger—I am referring now to the famous $1,350,-000,000 and Canadair not being responsible for the repayment of that sum or for interest service beyond a certain point—we can, on the established operating cost basis, produce and with reasonable confidence expect to sell 15 Challenger aircraft—I am speaking now mainly of the 601—and earn an operating profit.

That was the business conclusion that we sought to have: Could we earn that operating profit? I am satisfied that it is a business risk that we can well afford to take. I wish to make it clear to my colleagues here that I very much regret that we have lost, for the government and the taxpayers of Canada, the sum of $1,350,000,000, and possibly a small additional sum in terms of accrued interest costs. That is regrettable. But the pragmatic problem that we face as a government, and that you face in terms of the estimates, is that there is no sense in crying over spilt milk. The question is: What can we now do in our interest and to our advantage; and my view is that to proceed with the Challenger, to ensure the continuity of Canadair as a company, will allow us the time to develop new and, hopefully, profitable product lines that will allow this company to maintain and indeed grow in its role in the aerospace industry. I believe it is beyond question that Canada must remain with a significant interest and opportunity to participate in the aerospace industry. Honourable senators know that Canada operates the second largest fixed wing aircraft fleet in the world—that is, civilian fleet.

The Chairman: It does not say "civilian" in your statement.

Senator Austin: I can assure you it is. It would be a tragedy if we were reliant, for technology, and indeed even for the labour of menial workers, on foreign producers of aircraft. We must have the capacity to share in aircraft production. We must have the capacity to do offset work, both civilian and military; and we must have the capacity to maintain a group of Canadians with a state of the art technology and the opportunity to use that technology, whether in the aerospace industry or indeed in other advanced industrial uses. Also, Canadair is a significant employer not only in Montreal but in connection with the ripple effect elsewhere in Canada.

Honourable senators, that is the short of it. I, together with Mr. Bennett, will be pleased to answer your questions. I will first ask Mr. Bennett whether he would like to add anything to my statement or whether he wishes to correct anything I have said.

Mr. G. Bennett, Chief Executive Officer, Canadair Ltd.: Mr. Chairman, I might correct just one point, if I may. The reference to 150 large business jets as being the annual market was one of the estimates contained in the market assessments

[*Traduction*]

que nous pouvons vendre chaque année environ 150 avions d'affaires et comme nous avons réduit nos frais d'exploitation, nous avons déterminé que nous pouvons, à partir de maintenant et sans que Canadair soit chargée de rembourser les dettes qu'elle a contractées à l'égard du Challenger—je fais allusion au fameux 1,350 milliard de dollars et au fait que Canadair n'est pas responsable du remboursement de cette somme ni des intérêts courus au-delà d'un certain point—nous pouvons donc, en nous fondant sur les frais d'exploitation établis, fabriquer et, en ayant raisonnablement confiance, prévoir vendre 15 Challenger—je parle surtout du Challenger 601—tout en réalisant un bénéfice d'exploitation.

C'était notre objectif: Pouvions-nous réaliser ce bénéfice d'exploitation? Je suis convaincu que c'est un risque que nous pouvons nous permettre de courir. Je veux que mes collègues comprennent bien que je déplore beaucoup le fait que le gouvernement et les contribuables canadiens aient perdu 1,350 milliards de dollars et peut-être les frais d'intérêt courus, qui représentent un léger montant supplémentaire. Cela est regrettable, mais la conclusion que le gouvernement doit tirer, et que vous devez tirer en ce qui concerne le Budget, c'est qu'il ne sert à rien de pleurer sur le passé. Nous devons nous demander ce que nous pouvons maintenant faire qui soit dans notre intérêt et à notre profit. Je suis d'avis que si nous poursuivons le programme Challenger et assurons la survie de la société Canadair, nous aurons ainsi le temps d'élaborer de nouvelles gammes de produits qui, espérons-le, seront rentables, et qui permettront à cette société de prospérer et, en fait, de jouer un plus grand rôle dans l'industrie aérospatiale. A mon sens, il est incontestable que le Canada doit continuer de s'intéresser vivement l'industrie aérospatiale et saisir l'occasion d'y participer. Les honorables sénateurs savent que le Canada exploite la flotte d'aéronefs à voilure fixe qui occupe le deuxième rang dans le monde—c'est-à-dire la flotte civile.

Le président: Vous ne parlez pas de flotte «civile» dans votre déclaration.

Le sénateur Austin: Je puis vous assurer qu'elle est civile. Il serait tragique ne devoir compter, en matière de technologie, voire de main-d'œuvre non spècialisées, sur des avionneurs étrangers. Nous devons être capables de participer à la fabricaton des aéronefs, d'accomplir un travail parallèle, tant sur le plan civil que militaire et de disposer d'un groupe de Canadiens possèdant les techniques de pointe et ayant la possibilité de s'en servir, que ce soit dans l'industrie aérospatiale ou encore, dans d'autres secteurs industriels de pointe. En outre, Canadair est un important employeur, non seulement à Montréal, mais ailleurs au Canada, grâce aux retombées qu'elle suscite.

Honorables sénateurs, c'était là un résumé de la situation. M. Bennett et moi-même serons heureux de répondre à vos questions. Je demanderai d'abord à M. Bennett s'il désire ajouter quelques mots à ma déclaration, ou rectifier certains points.

M. G. Bennett, chef de la direction, Canadair Limitée: Monsieur le président, si vous le permettez, j'aimerais rectifier un seul point. L'allusion au marché annuel de 150 gros avions d'affaires était au nombre des prévisions qui figuraient dans les

[*Text*]

that we commissioned. However, I think that probably the more realistic number is somewhere around 100 aircraft per year of our category being sold.

Senator Austin: So 15 aircraft a year is roughly 15 per cent of the total market, wich we would have to obtain to maintain the production line on an incremental profitable basis.

The Chairman: Honourable senators, I should mention that the minister has a Cabinet meeting at 4.45 p.m. Therefore we must keep that in mind when we proceed with our questioning. The lead questioner will be Senator Kelly.

Senator Kelly: Thank you, Mr. Chairman. I will try to be as brief as possible. Senator Austin, I would first like to say that I agree with you that there is not a great deal of merit in poking among the ashes of what is really quite a remarkable commercial performance since 1976. However, I would like to ask a couple of questions in that connection. You said, in one of the documents—I believe it was one that you submitted to the Public Accounts Committee—that in 1976 the Government of Canada decided to get into the aircraft business by acquiring Canadair, because at that time there were no private sector operators who were prepared to take the risk, and, as a matter of policy, the government felt it essential that the aircraft industry shoud not disappear in Canada. Is that your understanding?

Senator Austin: Yes, that is true. We knew of no private investor—at least, I have been informed of none—who was prepared to take on the investment in Canadair and operate it at a significant level.

Senator Kelly: Do you happen to know if at that time there had been a private sector operator prepared to continue, the government would nonetheless have gone ahead and decided to be an owner; or would they have been happy to see the program continued in private sector hands?

Senator Austin: I was not a member of the government at that time and I really cannot help you in speculating on what would be decided under whatever hypothetical cases could be imagined.

Senator Kelly: From the way you framed your statement, that the government proceeded because there was no private sector operator available, you implied to me that had there been one it might have been different.

Senator Austin: I will push my reservations aside somewhat and say that in speculating about those events, I believe that if the government had been able to find a private investor willing to ensure that Canadair would remain a permanent and substantial participant in the aeroframe industry, it would have been very pleased indeed to see that investor take the position which subsequently the government took. It is my information that there was no such private investor available.

Senator Kelly: But it is reasonable to assume that the government would continue through DIP style programs and programs for export market development, enterprise develop-

[*Traduction*]

évaluations du marché que nous avons commandées. Je pense toutefois qu'une vente annuelle d'environ 100 avions de notre catégorie constitue probablement un chiffre plus réaliste.

Le sénateur Austin: Ainsi, 15 avions par année représentent environ 15 p. 100 du marché total, qu'il nous faudrait nous assurer pour que notre chaîne de production atteigne un niveau de rentabilité croissant.

Le président: Honorables sénateurs, je dois souligner que le ministre a une réunion avec le Cabinet à 16 h 45. Nous devrons donc en tenir compte lorsque nous passerons aux questions. C'est le sénateur Kelly qui commencera.

Le sénateur Kelly: Je vous remercie, monsieur le président. Je tenterai d'être aussi bref que possible. Sénateur Austin, je voudrais d'abord vous dire que je conviens avec vous qu'il ne vaut pas vraiment la peine de remuer les cendres sur un rendement commercial assez remarquable depuis 1976. Je voudrais toutefois vous poser quelques questions à cet égard. Vous avez dit dans l'un des documents—je crois qu'il s'agit de celui que vous avez présenté au Comité des comptes publics—qu'en 1976, le gouvernement du Canada a décidé d'entrer dans le marché des aéronefs en se portant acquéreur de Canadair, parce qu'à l'époque, il n'y avait aucune entreprise privée qui était disposée à couvrir ce risque et que, par souci d'intérêt public, le gouvernement a jugé indispensable que l'industrie des aéronefs subsiste au Canada. Est-ce ainsi que vous l'entendez?

Le sénateur Austin: Oui, c'est exact. Nous ne connaissions aucune entreprise privée—du moins, on ne m'en a pas parlé—qui fut prête à prendre la société Canadair en charge et à l'exploiter à un degré notable.

Le sénateur Kelly: En admettant qu'il y ait une entreprise privée disposée à poursuivre l'opération, savez-vous si le gouvernement aurait néanmoins décidé de devenir propriétaire de Canadair? Ou aurait-il été heureux de voir une entreprise la prendre en charge?

Le sénateur Austin: Comme je n'étais pas membre du gouvernement à cette époque, je ne peux réellement pas vous aider dans vos conjectures sur les décisions qui seraient prises dans des cas hypothétiques.

Le sénateur Kelly: D'après votre déclarataion, c'est-à-dire que le gouvernement l'a prise en charge parce qu'il n'existait aucune entreprise privée pour le faire, vous m'avez laissé entendre que s'il en avait existé une, les choses auraient peut-être été différentes.

Le sénateur Austin: Je vais mettre un peu mes réserves de côté et faire quelques conjectures; je crois que si le gouvernement avait pu trouver un investisseur privé disposé à faire en sorte que canadair participe de façon permanente et à un degré considérable à l'industrie aérospatiale, il aurait été très heureux de voir cet investisseur prendre la place que le gouvernement a prise par la suite. D'après mes renseignements, il n'existait aucun investisseur de ce genre.

Le sénateur Kelly: Mais est il raisonnable de présumer que le gouvernement continuerait d'assurer sa participation grâce à des programmes comme le Programme de production de l'in-

[*Text*]

ment and so on. In other words, support the industry in the private sector as well as Canadair and de Havilland?

Senator Austin: I will continue a bit with my speculation and say that it would be highly reasonable to assume that such a private investor would have had the benefit of every available government assistance program.

Senator Kelly: I have a reason for approaching the question this way. Today we have a situation where you have created a new company. You have described the restructuring of the balance sheet. First, let me say that I agree with what you have done. I think it is all you could do under the circumstances. But when I look at it as a member of the private sector, I cannot help but be envious. I am sure that you would agree that it is a glorious thing when someone comes along and says, "You are doing fine but I am going to lift all the debt off your shoulders and let you go right ahead with the company I have created for you." It is like having a rich uncle, whom you never knew, die and leave you money to pay off all your debts.

Having said that, is it possible that there is now what did not exist in 1976, a private sector group prepared to move ahead with a company cleaned up and ready to go? Has this subject been explored and what is your view today as to whether it would be appropriate?

Senator Austin: The government has said that those things which have been assigned to CDIC are, by definition, available for sale in some manner to the Canadian private sector. CDIC and myself as minister would be interested in receiving proposals from private investors. I have said that in the past with respect to Canadian investors and even foreign investors about Canadair and the other investments which we hold. But I have to say that such investors must bear in mind, from the point of view of the government, the existence of a substantial capacity in Canada for participation in the aerospace industry—and at the moment I define that as Canadair and de Havilland as the minimum—and, also, its permanence does give rise to some aspects that would be of an enduring public policy character. In other words, there is a form of quasi utility—such as a power corporation—in the continuance of these companies and their capacity. Yet, the government is open to exploring the interests of investors willing to participate or indeed take over these operations. There are so many methods of a business nature that would allow the access of a private investor. A private investor could enter into a specific joint venture concerning a product or could take a minority position in the general equity to experience the company for a while, to understand how it operates and what the risks would be.

The basic reason that the government has protected Canadair and de Havilland is that these companies serve the public policy objective of maintaining Canada as a significant player in domestic terms and in world terms in the aerospace industry. They are there to serve our requirement for capacity, both technically and productively in the aerospace industry.

[*Traduction*]

dustrie de dépense et à des programmes d'expansion du marché des exportations ou d'expansion des entreprises, en d'autres termes, de financer l'industrie privée, de même que Canadair et de Havilland?

Le sénateur Austin: Toujours dans le domaine des conjectures, il serait très raisonnable de présumer que pareil investisseur aurait pu profiter de tous les programmes d'aide offerts par le gouvernement.

Le sénateur Kelly: Si j'aborde la question de cette façon, c'est que j'ai une raison. Vous avez créé aujourd'hui une nouvelle société et décrit la restructuration du bilan. D'abord, permettez-moi de dire que je suis d'accord avec ce que vous avez fait. Je pense que c'est tout ce que vous pouviez faire dans les circonstances. Mais si je me mets à la place d'une entreprise privée, je ne peux m'empêcher de vous envier. Je suis certain que vous conviendrez avec moi qu'il est fantastique que quelqu'un vous dise: «Vous faites de l'excellent travail, mais je vais vous libérer de toutes vos dettes et vous laisser vous occuper de la société que j'ai créée pour vous.» C'est comme si un oncle riche, que vous n'avez jamais connu, vous laisse à sa mort suffisamment d'argent pour payer toutes vos dettes.

Cela étant dit, est-il possible qu'il existe aujourd'hui, contrairement à 1976, une entreprise privée disposée à se charger d'une société libérée de ses dettes et prête à repartir à zéro? A-t-on étudié cette question et, à votre avis, conviendrait-il aujourd'hui de l'étudier?

Le sénateur Austin: Le gouvernement a dit que, par définition, le secteur privé canadien pouvait se porter acquéreur des mêmes entreprises que la SDIC. La SDIC et moi-même, en tant que ministre, aimerions recevoir des propositions d'investisseurs privés. J'ai déjà invité, dans le passé, les investisseurs canadiens et même étrangers à le faire dans le cas de Canadair et autres projets. Mais je dois ajouter que, du point de vue du gouvernement, ces investisseurs doivent tenir compte du fait que l'industrie aérospatiale du Canada recèle un très grand potentiel—et pour le moment je ne parle que de Canadair et de de Havilland; de plus, sa stabilité peut donner lieu à certaines politiques publiques durables. En d'autres termes, ces sociétés de par leur contamité, ressemblent presque à des entreprises d'utilité publique, comme les compagnies d'électricité. Le gouvernement est prêt à étudier les propositions des investisseurs qui désirent participer aux opérations des sociétés ou à en assurer le contrôle. De nombreuses possibilités s'offrent à l'investisseur privé. En effet, celui-ci peut s'associer à une entreprise conjointe pour commercialiser un produit, par exemple, ou perdre une participation minoritaire provisoire pour apprendre à connaître la société, comprendre son mode de fonctionnement et évaluer les risques.

Le gouvernement a protégé Canadair et de Havilland pour des raisons d'intérêt public surtout, soit pour permettre au Canada d'occuper une place prépondérante sur le plan national et international au sein de l'industrie aérospatiale. Ces sociétés nous permettent de maintenir notre capacité technique et productive dans ce secteur.

[*Text*]

Senator Kelly: I understand all that. What I am trying to discover is whether you have decided as a matter of policy that the only way such a change could be accomplished is if the government remains an owner?

Senator Austin: As a matter of policy we have not come to that final conclusion. We are inviting the private sector to consider Canadair and de Havilland and I am open to interesting approaches. Since you have given me this opportunity, I want to be as clear as possible about the terms of reference.

Senator Kelly: Let us go back to 1976. We are now looking at a projection of 15 aircraft as being what it would take to produce what you describe as a "modest operating profit." That projection is based on two studies.

Senator Austin: Two studies based on the market part of that equation. There are other studies with respect to costs of production and so on.

The Chairman: Are these other studies available to the committee?

Senator Austin: Mr. Chairman, that is a standard question and I regret to give you the standard answer but because of the commercial character of all these studies they are not available. But I do want to give you the best answers to your questions I can.

Senator Kelly: It is interesting to note that when the government made its decision in 1976 the projection to get to the point of commercial production for non-recurring costs of $106 million turned out to be $460 million, that the $106 million projection for design development costs turned out to be $1.5 billion and that the projection of 150 Challengers to be sold and delivered turned out to be 54. Do you suppose that a that time they had studies similar to the two you have now?

Senator Austin: It would be my expectation that they would have such studies. Much happens following studies and their conclusions. The Canadair management of the day submitted a proposal for the development of an executive jet to the Government of Canada with projections that I have disclosed in my material and to which you are referring. There proved to be many a slip 'twixt the cup and that particular lip. These slips are well documented in the material before the committee. I realize that you are asking why we should be more confident in our studies today than in the studies of that day. I suppose my answer is that nothing can relieve the inquirer—the members of this committee, any other committee or the general public—of wondering whether we have done our work in a proper businesslike way.

However, as you know, Senator Kelly, because you are a businessman, nothing can take all the variables out of a risk. One in business occasionally has a loss and unexpected things occur on the way to an anticipated profit. My statement in June of 1983 makes it clear that while Canadair suffered the disappearance of a very attractive market due to world economic conditions, and suffered the enhanced costs of very high interest rates on the debt it was carrying, perhaps those things were unpredictable. I know a lot of people who are very astute

[*Traduction*]

Le sénateur Kelly: Je comprends tout cela. Toutefois, je voudrais savoir si, en principe, vous croyez qu'un tel changement ne peut être accompli que si le gouvernement en reste propriétaire?

Le sénateur Austin: En principe, nous n'avons pas encore pris de décision définitive à ce sujet. Nous invitons le secteur privé à étudier les possibilités qu'offrent Canadair et de Havilland et je suis prêt à considérer toute proposition intéressante. Puisque vous m'en donnez l'occasion, je tiens à être aussi précis que possible au sujet de ce mandat.

Le sénateur Kelly: Remontons à 1976. Il fallait construire 15 avions pour réaliser ce que vous appelez des «bénéfices d'exploitation modestes». Ces prévisions sont fondées sur deux études.

Le sénateur Austin: Deux études fondées sur l'élément marché de l'équation. Des études ont également été faites sur les coûts de production et autres questions.

Le président: Le Comité peut-il obtenir des exemplaires de ces études?

Le sénateur Austin: Monsieur le président, il s'agit là d'une question classique et je suis obligé de vous donner une réponse classique: ces études ne sont pas disponibles en raison de leur nature commerciale. Mais j'essaierai de vous répondre du mieux que je pourrai.

Le sénateur Kelly: Il est intéressant de noter que, lorsque le gouvernement a pris sa décision en 1976, les prévisions de dépenses sur le plan de la production commerciale, qui étaient de 106 millions de dollars, se sont élevées en fait à 460 millions et que les prévisions de 106 millions pour les coûts de conception se sont élevées à 1,5 milliard. En outre, seulement 54 Challenger, et non 150, comme il était prévu, ont été vendus et livrés. Croyez-vous qu'à ce moment-là ils disposaient d'études similaires aux vôtres?

Le sénateur Austin: Je pense que oui. Beaucoup de choses surviennent après des études et leurs conclusions. A l'époque, la direction de Canadair avait soumis au gouvernement une proposition en vue de construire un avion d'entreprise et donnant les prévisions qui figurent dans mes dossiers et auxquelles vous faites allusion. Mais on est encore loin de la coupe aux lèvres. Les problèmes qui se posent sont bien expliqués dans les documents que vous avez devant vous. Je sais que vous vous demandez pourquoi nous fier davantage aux études d'aujourd'hui qu'aux précédentes. Je suppose que rien n'empêche les membres de ce Comité ou d'un autre ou le grand public de se demander si nous avons bien fait notre travail.

Toutefois, vous le savez très bien sénateur Kelly, en tant qu'homme d'affaires, qu'on ne peut rien faire pour supprimer les risques. Une entreprise subit à l'occasion des pertes et on ne parvient pas toujours à réaliser les bénéfices prévus. Dans ma déclaration de juin 1983, j'ai déclaré que, bien que Canadair ait perdu un marché très intéressant en raison de la conjoncture économique mondiale et qu'elle ait dû subit des taux d'intérêt très élevés sur sa dette, il n'était pas possible de prévoir ce qui arriverait. Je connais beaucoup de gens astu-

[*Text*]

did not predict them. On the other hand, Canadair's management performance, according to its own objectives in terms of production schedules, production costs, design events and so on which were within their management control, is not a very pleasant record to follow.

Senator Kelly: Again, I congratulate you on the courageous approach you are taking. There is no sense in turning your back on a bad situation. It is something that should be done and you are doing something about it and I think that is excellent. The concern that we had through the period when these situations developed and built up, brings us back to the quality of stewardship—the role of the shareholder. Nothing is going to change. You have a different shareholder now—CDIC I gather is the shareholder as opposed to the government, or the minister of the day, or whatever. It is difficult to imagine why it took so long to discover the situation, but that is history, and what we have to be more concerned about now is what happens in the future. I gather that you have a program of monitoring this that is substantially more effective, or it would seem to be, than existed prior to this, so we can assume that there will not be nearly as many surprises.

May I ask you on this 15 aircraft question, what is the major competition to the Challenger?

Senator Austin: At this point, I should like to turn to Mr. Bennett, president and chief executive officer, and let him respond to your questions about market conditions.

Mr. Bennett: Mr. Chairman, there are two major competitors with the Challenger; one is a currently-produced airplane called the Gulf Stream-3 and the other is an aircraft called the Falcon-50. While they are the major competitors, they are slightly different. The Gulf Stream-3 is a somewhat larger aircraft with longer range capabilities, and the Falcon-50 is a somewhat smaller aircraft with somewhat less range. Nevertheless, the three of them are still characterized as large business jets.

Senator Kelly: I understand there may be a question or two that I am asking that you do not want to answer for commercial reasons. Facing that competition, I did not see anything in your five-year projection that suggested that you intend or plan to make any substantial modifications in the 601 which is your most up-to-date model. Leading on from that—I know a bit about the Gulf Stream-3—do you have any provision or possibility that you may be doing some modifying that is not included in your projections in confronting the Gulf Stream-3?

Mr. Bennett: In our cost forecasts we have assumed that we will make the improvements to the 601 aircraft that one would expect to make to a more or less mature product. In other words, we will continue to upgrade the aircraft. We have not assumed that we will put a new wing on it, for instance, or that we would re-engine the airplane or stretch it. None of those assumptions have been made. On the other hand, I would point out that the market forecasts made exactly the same assumptions that there would be no requirement, in order to attain the market share that was forecast, for us to put a new wing on it or do anything of a major nature.

[*Traduction*]

cieux qui n'ont pas prévu ce genre de choses. D'autre part, les performances de la direction de Canadair, si l'on se fie à ses propres objectifs en ce qui concerne le calendrier et les coûts de production, les études de conception et autres questions de ce genre et qui relevaient de sa compétence, ne sont pas particulièrement brillantes.

Le sénateur Kelly: Encore une fois, je tiens à vous féliciter pour votre courage. Il est inutile de tourner le dos à une réalité désagréable. Il faut faire quelque chose et je trouve votre initiative excellente. Les inquiétudes que nous avons éprouvées au cours de cette période nous ramènent au rôle de l'actionnaire. Rien ne changera. Vous avez maintenant un autre actionnaire—qui est la CDIC par opposition au gouvernement, ou à l'actuel ministre, ou à je ne sais qui. Il est difficile de comprendre pourquoi il a fallu tellement de temps pour découvrir cette situation, mais cela fait partie du passé et nous devons maintenant nous préoccuper de l'avenir. Je suppose que vous avez pris des mesures plus efficaces pour surveiller l'évolution de la situation, de sorte que nous n'aurons pas autant de surprises.

Pour ce qui est de la question des 15 avions, quel est le principal concurrent du Challenger?

Le sénateur Austin: Je demanderai à M. Bennett, président et directeur général, de répondre à votre question au sujet des conditions du marché.

M. Bennett: Monsieur le président, le Challenger a deux grands concurrents; le Gulf Stream-3 actuellement en production, et le Falcon-50. Ces avions sont toutefois légèrement différents. Le Gulf Steam-3 est un peu plus grand et possède un plus long rayon d'action; le Falcon-50 est plus petit, et son rayon d'action plus restreint. Néanmoins, les trois sont considérés comme étant de gros avions d'entreprise.

Le sénateur Kelly: J'aimerais vous poser une ou deux questions auxquelles vous ne voudrez peut-être pas répondre, pour des raisons commerciales. En ce qui concerne cette concurrence, je ne vois rien dans vos provisions à cinq ans qui indique que vous envisagez de modifier de façon notable le 601, qui est votre plus récent modèle. Ceci dit—je connais un peu les caractéristiques du Gulf Stream-3—envisagez-vous d'apporter des modifications qui ne sont pas comprises dans vos prévisions pour concurrencer le Gulf Stream-3?

M. Bennett: Nous avons tenu compte, dans nos prévisions financières, des améliorations que l'on peut s'attendre à apporter à un produit plus ou moins au point. En d'autres termes, nous continuerons à améliorer l'avion. Nous n'avons pas prévu de construire une nouvelle aile, ou de modifier le moteur ou encore d'agrandir l'appareil. Aucune prévision n'a été faite. D'autre part, je tiens à vous signaler que les prévisions du marché sont exactement les mêmes, à savoir qu'il n'est pas nécessaire pour nous de changer l'aile ou de faire d'autres grands travaux, pour obtenir notre part prévue du marché.

[*Text*]

Senator Kelly: Is the removal of the debt to your company putting you in a position to price into the marketplace at a better level than a company that would have a more normal debt equity rate?

Mr. Bennett: No, I wish it did. The only thing the removal of the debt is doing for us in a market sense is permitting us to show potential purchasers of our aircraft that we, as a company, have independently the capability to continue our program. The single most difficult hurdle we have had to overcome in the year that I have been at Canadair is the real and, frankly, justified concern, in my opinion, that the marketplace had about our staying power.

Senator Austin said in his report, and I concur in it wholeheartedly, that the market does not want to take a chance on what will or could become an orphan aircraft. Ours was seen as a program which had a high probability of becoming an orphan-style program, that is, being discontinued with a hundred planes in the field. Historically, that sort of abandonment of the program has resulted in a drop in the value of the aircraft in the field by anywhere from 50 per cent to 80 per cent. Understandably, someone who is about to invest $13 million or $14 million in a business jet, would not like to think that the termination of this jet program in six months would mean that his investment suddenly became worth only $2 million or $3 million.

Senator Kelly: What percentage of the components that go into the Challenger are manufctured in facilities owned by Canadair, and what percentage are manufactured and supplied elsewhere?

Mr. Bennett: With the exception of the engines, the nacelles, which are the pods that hold the engines, and the landing gear, almost everything else, other than avionics—radios, radar and that sort of thing-is manufactured at Canadair.

Senator Kelly: Are your manufacturing facilities modern?

Mr. Bennett: Yes, very modern.

Senator Kelly: You have no upgrading in a five or ten year projection? You are right up to scratch?

Mr. Bennett: Nothing of significance. Our cash forecasts include an amount for improving facilities but it is not a material amount of money. We do not need to upgrade our equipment. We have excellent equipment.

Senator Kelly: I think you answered earlier, Senator Austin—I was going to use a helicopter analogy that I know is not under your wing—that the move to manufacture helicopters is a recognized move into a market that is already full as far as suppliers are concerned so the strategy seems to call for finding somebody who is already in the marketplace and making a joint arrangement. I think you have answered the question that I have just asked. Are you, perhaps not actively, open to the same possible move as far as the Challenger is concerned?

Senator Austin: We are certainly open to sharing the joys of Canadair with private investors.

[*Traduction*]

Le sénateur Kelly: La disparition de sa dette permet-elle à votre société de vendre son produit à un meilleur prix qu'une société qui compte un ratio d'endettement normal?

M. Bennett: Non, le seul avantage que nous tirons de la radiation de la dette, du point de vue du marché, c'est que cela nous permet de montrer aux acheteurs éventuels que nous pouvons, en tant que société, poursuivre notre programme de façon tout à fait indépendante. L'obstacle le plus difficile que nous avons dû surmonter au cours de l'année que j'ai passée à Canadair est l'inquiétude réelle et, à mon avis, justifiée du marché au sujet de notre survie.

Le sénateur Austin a déclaré dans son rapport, et je suis entièrement d'accord avec lui, que le marché ne veut pas courir le risque d'acheter un avion qui ne serait plus fabriqué. Notre programme, aux yeux des autres, avait de très fortes chances de disparaître, une fois qu'il y aurait déjà une centaine d'avions en service. Dans le passé, l'abandon d'un programme entraînait une diminution de la valeur de l'avion qui se situait entre 50 et 80 p. 100. Il est normal que la personne qui est prête à investir 13 ou 14 millions de dollars dans un avion d'entreprise ne tient pas à apprendre que son investissement ne vaudra plus soudainement que 2 ou 3 millions de dollars dans six mois, à la suite de l'abandon du programme.

Le sénateur Kelly: Quel est le pourcentage de pièces du Challenger qui sont fabriquées dans des usines appartenant à Canadair, et quel pourcentage sont fabriquées et achetées ailleurs?

M. Bennett: Exception faite des moteurs, des nacelles, qui renferment les moteurs, et le train d'atterrissage, presque toutes les autres pièces, sauf l'équipement électronique—radios, radar, etc.—sont fabriquées par Canadair.

Le sénateur Kelly: Vos usines sont-elles modernes?

M. Bennett: Oui, très modernes.

Le sénateur Kelly: Vous n'avez pas l'intention de les améliorer dans cinq ou dix ans? Vous avez tout modernisé?

M. Bennett: Nous ne prévoyons pas de gros travaux. Nos prévisions foncières comprennent un certain montant destiré à l'amélioration des installations mais il ne s'agit pas d'une somme considérable. Nous n'avons pas besoin d'améliorer notre équipement, celui-ci étant excellent.

Le sénateur Kelly: Je crois que vous avez répondu à la question plus tôt, sénateur Austin—j'allais établir un rapport avec l'industrie de l'hélicoptère qui, je sais, ne relève pas de votre compétence—que le fait de fabriquer des hélicoptères est s'adresser à un marché qui n'offre plus de débouchés aux fournisseurs, de sorte qu'il faut trouver quelqu'un qui est déjà sur le marché pour conclure une entente conjointe avec lui. Je crois que vous avez répondu à la question que je viens de poser. Envisagez-vous, peut-être pas de façon aussi concrète, de faire la même chose avec le Challenger?

Le sénateur Austin: Nous sommes certainement prêts à partager les bénéfices de Canadair avec les investisseurs privés.

[*Text*]

Senator Kelly: With respect to the litigation with Avco, is the maximum downside of that $100 million?

Senator Austin: I will ask Mr. Bennett to reply to that. I ask him to be aware, as I know he is in any event, that the answer ought not to affect the pleadings or litigation.

The Chairman: Without prejudice.

Senator Austin: I am not sure that you can make a public statement without prejudice.

Senator Kelly: If you would rather not answer that question, I understand.

Mr. Bennett: I do not mind answering the question. I do not understand the question perfectly clearly.

Senator Kelly: If you lose, what will it cost you?

Senator Austin: More than it has cost us up to this point?

Senator Kelly: Yes.

Mr. Bennett: Let me set the scene and then see if I can answer the question. We have a claim at the moment against Avco which is $480 million. Avco has a counterclaim against us which arose after we issued our initial claim against them for approximately $100 million. If we were to be totally unsuccessful on our claim against Avco and if Avco were to be totally unsuccessful in their claim against us, we would be out of pocket $100 million.

Senator Kelly: Thank you.

Senator Balfour: Is there any reason why the committee could not be furnished with a five-year *pro forma* operating statement for the company so that in future we have a measure against which to judge performance?

Senator Austin: I appreciate your giving me notice of this question yesterday and, as I mentioned to you, I would discuss with the President of Canadair whether we can produce a *pro forma* statement on the case that we are relying on, which is the 15 aircraft case. I understand he has such a document. Do you have any difficulty in making that document available to this committee?

Mr. Bennett: I do not have any difficulty making it available. I would like the committee to understand, however, that in any forecast there are critical assumptions that stand behind the forecast, and we have made a large number of assumptions here. We believe they are conservative assumptions, and I hope they are. We have certainly endeavoured to make them conservative. The document or the forecast that falls out of that, I will be happy to provide to you. I am not very pleased to give you the assumptions because many of them are assumptions which our competitors would like to have.

Senator Balfour: I can understand that; and I do not think I would expect you to. However, on the other hand, you may find yourself, in a year or two, if things turn out in a significantly different way, being asked to explain what happened even though there are acceptable explanations. Some-

[*Traduction*]

Le sénateur Kelly: En ce qui concerne le litige avec la société Avco, les pertes maximales sont-elles de 100 millions de dollars?

Le sénateur Austin: Je demanderai à M. Bennett de répondre à cette question. Je tiens toutefois à lui faire remarquer, et il le sait déja, que sa réponse ne doit pas influer sur le procès ou le litige.

Le président: Sous toutes réserves.

Le sénateur Austin: Je ne sais pas si vous pouvez faire une déclaration publique sous toutes réserves.

Le sénateur Kelly: Si vous préférez ne pas répondre à la question, je comprendrai.

M. Bennett: Je veux bien répondre à votre question. Je ne la comprends pas très bien.

Le sénateur Kelly: Si vous perdez, quel sera le montant des pertes subies?

Le sénateur Austin: En plus de ce que cela nous a coûté jusqu'à maintenant?

Le sénateur Kelly: Oui.

M. Bennett: Laissez-moi rétablir les faits et voir si je peux répondre à votre question. Nous poursuivons à l'heure actuelle la société Avco pour la somme de 480 millions de dollars. Avco a présenté en retour une demande reconventionnelle d'environ 100 millions de dollars. Si nous perdons notre procès contre Avco et si Avco perd le sien contre nous, nous nous retrouverons avec 100 millioms de moins en poche.

Le sénateur Kelly: Merci.

Le sénateur Balfour: Y a-t-il une raison pour laquelle le Comité ne pourrait obtenir des états financiers pro forma de cinq ans qui pourraient nous aider à évaluer les résultats de la société dans les années à venir?

Le sénateur Austin: Je vous remercie de m'avoir dit hier que vous alliez me poser cette question; comme je vous l'ai dit, je demanderai au président de Canadair si nous pouvons produire des états financiers pro forma pour la question qui nous intéresse, c'est-à-dire les 15 avions. Je crois comprendre qu'il a déjà ce document en main. Voyez-vous un inconvénient quelconque à donner ce document au Comité?

M. Bennett: Aucun. Toutefois, je voudrais que le Comité comprenne que toute prévision est fondée sur des hypothèses délicats et nous en avons beaucoup dans ce cas-ci. Nous estimons ces hypothèses prudentes, et j'espère qu'elles le sont. Du moins, nous avons essayé de les faire prudentes. Je me ferai un plaisir de vous fournir une copie du document ou des prévisions qui en découlent. Je rechigne à vous communiquer ces hypothèses car bon nombre d'entre elles intéresseraient nos concurrents.

Le sénateur Balfour: Je comprends très bien; et je ne m'attends pas à ce que vous le fassiez. Toutefois, si les choses ne vont pas comme prévu, vous serez obligé, dans un an ou deux, de fournir des explications, même si celles-ci sont vala-

[*Text*]

times there are unacceptable explanations. I think past history describes many examples of the latter.

Mr. Bennett: That is my only concern and, having voiced it, I can give you that document.

Senator Balfour: I think that would be helpful to the committee.

Senator Austin: Mr. Bennett will distribute copies.

Mr. Bennett: It is a very simple statement. I have extracted from it five-year forecasts on a lot of different things. What I have given you is our five-year forecast of net earnings.

Senator Austin: We will circulate the statement if we can have a moment to do that in our proceedings.

Senator Balfour: In the meantime I would pose another question to Senator Austin. I notice the reference in the report to the intention to appoint a board of directors which would be drawn from leading business people in Canada. I would simply like to ask for your assurance that this board of directors will, in fact, be chosen for competence and that it will not simply serve as another haven for people deserving of an appointment to a board for other reasons.

Senator Austin: Without accepting the premise of your remarks or indicating that any such thing has ever happened before, I certainly want to assure you that I have sought and obtained the agreement of a number of persons who I think are of outstanding business competence in Canada and, given the reorganization of Canadair, which is before Parliament for approval now, they will join the board. Some of the current board wish to step down on the conclusion of this reorganization of the company and some wish to continue. The new board will, therefore, have a mixture of directors who have had experience with Canadair's affairs and directors who will be new in the sense of the Canadair business, but very substantial in the sence of business experience in Canada.

For clarification I want to say the directors on the Canadair board, when the new slate is announced, will have been chosen for their business experience.

Le sénateur Leblanc: Merci, monsieur le président. Dans votre communiqué de presse du 13 mars 1984, monsieur le ministre, vous disiez, à la page 4, que la dette de $1,350,000,000 ne sera pas effacée. Elle sera prise en charge par la CDIC qui élaborera avec le gouvernement un programme visant au service et au remboursement de la dette selon les échéances prévues. J'aimerais obtenir davantage d'explications.

D'après moi, si Canadair ne peut pas payer ou rembourser le $1,350,000,000, je ne vois pas qui le remboursera à sa place. Est-ce que cela augmentera le déficit du Canada de $1,350,000,000? Vous dites que le gouvernement élaborera un programme. Je ne vois pas quel programme le gouvernement peut élaborer pour payer une dette de $1,350,000,000, quand la compagnie endettée n'existe plus. Je comprends qu'à l'intérieur de la CDIC, il y a d'autres compagnies. Est-ce que ce seront les autres compagnies qui paieront la dette de Canadair?

[*Traduction*]

bles. Il y en a parfois qui ne le sont pas. Je crois que l'expérience l'a prouvé dans de nombreux cas.

M. Bennett: Il s'agit là de ma seule préoccupation et, maintenant que je vous en ai fait part, je peux vous remettre ce document.

Le sénateur Balfour: Je crois que cela sera utile au Comité.

Le sénateur Austin: M. Bennett vous en distribuera des exemplaires.

M. Bennett: Il s'agit d'un document très simple qui est fondé sur des prévisions quinquennales touchant toute une gamme de choses. Je vous remets donc nos prévisions quinquennales concernant nos gains nets.

Le sénateur Austin: Nous distribuerons ce document si le temps nous le permet.

Le sénateur Balfour: En attendant, je voudrais poser une autre question au sénateur Austin. J'ai noté, dans le rapport, que l'on fait allusion à la création d'un conseil d'administration qui regrouperait des hommes d'affaires influents au Canada. Je vous demande de nous assurer que ce conseil d'administration sera formé de gens compétents et qu'il ne constituera pas tout simplement un refuge pour des gens qui méritent une nomination pour d'autres raisons.

Le sénateur Austin: Sans admettre les prémisses de vos remarques ni dire que ce genre de chose s'est déjà produite dans le passé, je tiens à vous assurer que j'ai obtenu l'accord d'un certain nombre de personnes qui, je crois, ont une très grande expérience des affaires et qui, étant donné le projet de réorganisation de Canadair dont est saisi le Parlement aux fins d'approbation, se joindront au conseil. Certains membres actuels désirent quitter leur poste une fois la réorganisation terminée et d'autres désirent rester. Le nouveau conseil regroupera donc des directeurs qui sont déjà familiers avec Canadair et des directeurs qui n'en connaissent rien, mais qui ont beaucoup d'expérience dans le domaine des affaires au Canada.

Je tiens à préciser que les directeurs du nouveau conseil d'administration de Canadair auront été choisis en fonction de leur expérience des affaires.

Senator Leblanc: Thank you, Mr. Chairman; Mr. Minister, your press release dated March 13, 1984 states on page 4 that the $1.350 billion debt will not disappear. It will become the responsibility of CDIC which will work out with the government the debt servicing and the repayment of the debt as it becomes due. I would like to know a little more about it.

If Canadair cannot pay or pay back the $1.350 billion, I personally do not see who could do it. Will that increase Canada's deficit by $1.350 billion? You say that the Government will work something out. I cannot see what he can do to pay a debt of $1.350 billion, when the corporation involved no longer exists. I understand that within the CDIC, there are other companies. Will they pay Canadair's debts?

[*Text*]

Senator Austin: The debt was created in the first instance by the Government of Canada on directions of the Minister of Finance issuing comfort letters to lending institutions assuring them that money lent to Canadair would be guaranteed by the Government of Canada. Therefore, the obligation was, upon its origin, and remains that of the Government of Canada. Of course, Canadair became the primary obligatee of the debt, but the Government of Canada remained behind it. Parliament authorized these comfort letter assurances to become obligations approved by Parliament, I believe, in 1982. Now, as you are aware, in the restructuring of Canadair, the new Canadair company, which will be a subsidiary of CIDC, will have passed to it from the old Canadair its assets and operating business.

Senator Leblanc: But not the debt.

Senator Austin: The old Canadair, in other words the company which has the debt today, will retain the debt and, as it is the obligation of the Government of Canada, in substance nothing has changed with respect to the debt. Of course, as with all debts, alas, there comes a due date.

Senator Roblin: You can just roll it over.

Senator Austin: Then you move the due date slightly if you roll it over. The Minister of Finance will have to decide on the management of that debt, as he does with the management of all the debts of Canada.

Senator Leblanc: I do not understand the management of that debt because there will not be any assets—nothing to substantiate the debt at all. The debt will be there. What do we do with it after that? What you see here is a debt.

La dette ne sera pas effacée. Je ne vois pas comment vous pouvez tirer cette conclusion. Elle sera prise en charge par la CDIC ou par le gouvernement. Vous avez bien dit que vous élaborez un programme visant au service ou au remboursement de la dette selon les échéances prévues. Je ne comprends rien à ce paragraphe. J'ai déjà été en affaires à titre de comptable agréé. Quand il y avait une dette et que les gens allaient en faillite, ils devaient trouver une autre source de revenu pour payer leurs dettes. Si l'ancienne compagnie conserve sa dette, la nouvelle compagnie n'a plus de dette. L'ancienne compagnie qui conserve la dette n'a plus d'actif, n'a plus rien. Qu'allez-vous faire avec la dette? Le gouvernement devra poser un geste quelconque. Il faudra probablement l'inclure dans notre fameux Livre bleu. Le déficit du Canada sera-t-il augmenté de $1,350,000,000? Je ne vois pas comment quelqu'un peut rembourser cette dette au gouvernement. Je ne vois pas comment, dans les livres, on peut comptabiliser cette dette; si on la garde comme créance recevable, c'est faux car c'est une créance irrecevable.

Senator Austin: Senator Leblanc, never have I said anything about Canadair paying that $1.35 billion dollars in debt. There is no such commercial enterprise. In fact, what we are doing is freeing Canadair from that obligation because it cannot carry it and still continue in its business.

[*Traduction*]

Le sénateur Austin: Cette dette a été contractée par le gouvernement du Canada quand le ministre des Finances a remis des lettres d'accord présumé aux établissements de crédit leur assurant que l'argent prêté à Canadair serait garanti par le gouvernement du Canada. Ainsi, à l'origine, cette obligation revenait au gouvernement du Canada et la situation n'a pas changé. Évidemment, Canadair est devenu le principal débiteur, mais le gouvernement du Canada est demeuré le garant. Le gouvernement a autorisé, en 1982, je crois que ces lettres d'accord présumé deviennent des obligations approuvées par le Parlement. Maintenant, comme vous le savez, en raison de la restructuration de Canadair, la nouvelle Canadair, qui sera une filiale de la CDIC, prendra en charge l'actif et l'exploitation de l'ancienne Canadair.

Le sénateur Leblanc: Mais pas la dette.

Le sénateur Austin: L'ancienne société Canadair, soit celle qui a ces dettes aujourd'hui, conservera cette dette et, puisqu'il s'agit d'une obligation du gouvernement du Canada, essentiellement, rien n'a changé à cet égard. Évidemment, comme pour toutes les dettes, il faudra malheureusement rembourser un jour.

Le sénateur Roblin: Vous n'avez qu'à la renouveler.

Le sénateur Austin: A ce moment-là, vous reportez légèrement l'échéance prévue. Le ministre des Finances devra décider de la gestion de cette dette, comme il le fait pour toutes les dettes du Canada.

Le sénateur Leblanc: Je ne comprends pas vraiment la gestion de la dette puiqu'il n'y aura pas d'actif—rien dont on puisse se servir pour avaliser la dette; elle sera toujours là. Qu'en ferons-nous après? Tout ce que vous avez, c'est une dette.

The debt will not disappear. I really don't see how you can say that. It will become the responsability of CDIC or of the Government. You did say that you would workout the debt servicing and the repayment of those debts as they become due. I really do not understand that paragraph. I once worked as a chatered accountant, and when there was a debt and the people were going bankrupt, they had to find another source of revenue to pay their debts. If the old company keeps the debt, the new company doesn't have one; moreover, the old company which keeps the debt doesn't have any assets, it doesn't have anything. What will you do with the debt? The Government will have to do something. It will probably have to include it in its famous Blue Book. Will Canada's deficit increase by $1.35 billion? I cannot see how you can reimburse that debt to the Government. I can't imagine how you can account for that debt in the books; if you keep it as a receivable debt it is not true ecause it is an unreceivable debt.

Le sénateur Austin: Sénateur Leblanc, je n'ai jamais dit que Canadair rembourserait cette dette de 1,35 milliard de dollars, loin de là. De fait, nous libérons Canadair de cette obligation parce qu'elle ne peut à la fois l'assumer et continuer à faire des affaires.

[*Text*]

I also said, Senator Leblanc, that the Government of Canada owes the money and, at a time decided by the Minister of Finance for his reasons, it will become a part of the debt structure of the government. For the moment, it remains in old Canadair and I imagine will stay there until maturity, either with or without rollovers, as Senator Roblin mentioned. However, the management of this debt within old Canadair is the responsability of the Minister of Finance.

The private analogy is that I lend you $1,000; you invest it in a company; you end up owing $1,000—

Senator Leblanc: With interest.

Senator Austin: ... besides the $1,000 I lent you, but you have a good business and you show me that you can carry on your business from the point you are at now, if you do not have to pay me back, so I say: "Very well, organize yourself a new company and make your business go." The debt is there still with the old company, but the shareholder is in good standing for the debt, so nobody is worried about the debt in the old company because the shareholder has the financial capacity to pay it. That is the private analogy.

Senator Leblanc: I am worried about that debt from the point of view of being a taxpayer and a senator. I know that at one point, it will have to show up in our books somewhere as borrowing on top of the $27 billion you are asking now to cover that debt when it matures. Someone, somewhere will have to pay it and it will probably be the government who will pay it.

Senator Austin: Senator, you are absolutely right that, at some time, it will show up as part of the debt of the Government of Canada. What I am saying, in terms of Canadair and the business situation, is that I cannot do anything about the debt. My major preoccupation is saving this company; making sure that it can be put on a good business footing from here on in, and ensuring that Canada retains its valuable aerospace capacity. As for what you say about the debt, I am sad; I am sorry that it was lost.

Le sénateur Leblanc: J'aurais un autre point à soulever, sénateur Austin, concernant les hélicoptères. Nous avons apparemment une entente avec Bell Helicopter. Lorsque le Canada voulait développer la construction des hélicoptères, on a demandé la soumission de plusieurs pays. Récemment, il y a 15 jours, nous avons eu le plaisir de recevoir la visite d'un député de l'Assemblée législative de France de même qu'un sénateur français. Apparemment, la France a fait des soumissions pour venir s'installer ici en vue de construire des hélicoptères, conjointement avec notre pays. L'on nous blâmait parce que l'on nous disait: «Écoutez, nous avons une association d'amitiés Canada-France». Les représentants commerciaux des deux pays essaient de promouvoir les relations commerciales entre les deux pays. Cependant, il y avait là une occasion unique d'avoir une meilleure relation commerciale avec la France, car la France a développé une excellente technologie concernant la fabrication des hélicoptères. Quelles réponse puis-je donner à ces personnes à savoir pourquoi nous avons

[*Traduction*]

J'ai également dit, sénateur Leblanc, que le gouvernement du Canada doit cet argent et, comme le ministre des Finances l'avait alors décidé pour une raison quelconque, cette dette fera maintenant partie de la structure de la dette du gouvernement. Pour l'instant, elle figure toujours dans les livres de l'ancienne société Canadair, et je suppose qu'elle y restera jusqu'à sa date d'exigibilité; elle peut cependant être renouvelée comme l'a signalé le sénateur Roblin. Toutefois, la gestion de la dette de l'ancienne société Canadair incombe au ministre des Finances.

Supposons, par exemple, que je vous prête 1,000 $ et que vous l'investissiez dans une société. Vous devez 1,000 $ . . .

Le sénateur Leblanc: Sans compter l'intérêt.

Le sénateur Austin: En sus des 1,000 $ que je vous ai prêté; vous avez une bonne entreprise et vous me prouvez être en mesure de poursuivre vos affaires si vous n'êtes pas tenu de me rembourser. Je vous dis de créer une nouvelle entreprise. La dette existe toujours pour la vieille société, mais on juge que l'actionnaire pouvait assurer le remboursement de la dette; personne ne s'inquiète alors de la dette de l'ancienne société. J'espère que cet exemple vous aide à mieux comprendre la situation.

Le sénateur Leblanc: Mais je m'en soucie, de la dette tant à titre de contribuable que de sénateur. Je sais qu'un jour ou l'autre, elle devra apparaître dans nos livres comme emprunt venant s'ajouter aux 27 milliards de dollars que vous nous demandez maintenant pour la couvrir lorsqu'elle arrivera à échéance. Quelqu'un devra régler la note, et ce sera probablement le gouvernement.

Le sénateur Austin: Sénateur, vous avez parfaitement raison de dire qu'un jour ou l'autre, ce montant figurera sous le passif du gouvernement du Canada. Je dis simplement, pour ce qui est de Canadair et de la situation actuelle, que je ne peux rien faire au sujet de cette dette. Je désire avant tout sauver cette société; je dois m'assurer qu'elle sera désormais solide et que le Canada maintiendra sa capacité importante au chapitre de l'aéronautique. Mais évidemment, la question de la dette m'attriste.

Senator Leblanc: I would like to ask another question. Senator Austin, concerning the helicopters. It seems that we have reached an agreement with Bell Helicopter. When Canada wanted to get into the field of helicopter manufacturing, it called for tenders from several countries. Recently, two weeks ago as a matter of fact, we had the honour of welcoming a member of the French Legislative Assembly as well as a French senator. It would seem that France presented bids to embark on a joint venture with us so as to manufacture helicopters here in Canada. People reminded us that we had an Alliance Canada-France. Commercial represnetatives from both countries try to promote trade relations. However, this was the perfect opportunity to ensure better trade relations with France, because France has developed an excellent technology in the field of helicopter manufacturing. So what can I answer to those who ask me why we chose the American Corporation Bell Helicopter rather than the French corpora-

[*Text*]

choisi le Bell Helicopter américain au lieu de nous associer d'une façon ou d'une autre avec la compagnie française qui, apparemment, s'était montrée intéressée à s'installer au pays?

Senator Austin: Senator, while it is not my area of ministerial responsibility, I was very much involved in the question of assessing the advantages to Canada of the competing proposals for helicopter manufacturing in Canada, and it was the decision of the government that there was a higher degree of Canadian content and a higher level of transfer of technology from the Bell proposal than from the proposal of Aérospatiale. That was also my opinion, I might add quite gratuitously, in looking at the causes. There is nothing wrong with the French technology. Their competence in the helicopter field is excellent, but their willingness to share that technology and that competence was not nearly as high as that of Bell, nor was the availability for Canadian manufacture of the market, because Aérospatiale had established itself in certain markets with current product, which it wished to maintain.

I, too, have spent time in Canada and in France looking for ways of improving commercial relations between the two countries, not in the case of helicopters but in other products. I believe, as I know you do, that a stronger relationship with France is an important part of Canada's policy and it is best served through commercial relations.

Senator Leblanc: Thank you.

Senator Thériault: Mr. Chairman and Senator Austin, I want to say that I do not know very much about the manufacture of aeroplanes, but it seems to me that this situation might be a little worrisome for any lay person looking at this corporation. It is starting off in 1984 with all of the assets of Canadair. These assets comprise the technology, the buildings, the equipment and everything that Canadair has built up since 1976 and prior, including the privilege to spend $1.350 billion in losses, with the plus of some sales, I presume, that they have had during those years.

Senator Austin: Yes, many.

Senator Thériault: Are you competing with people who have the same privilege? Are the two aeroplanes that you have talked about owned by private corporations?

Senator Austin: One is. The Gulf Stream is owned by a private corporation and the Falcon is owned by the French state.

Senator Thériault: So they are in the same position as Canadair?

Senator Austin: Senator Thériault, if I am wrong perhaps Mr. Bennett could again correct me, but you have to appreciate that, except with respect to the United States, the major airframe manufacturers in the world are state-owned and in the main, they are not operated with commercial profit as their objective but state public policy as their objective.

[*Traduction*]

tion that had showed an interest in operating plants in Canada?

Le sénateur Austin: Sénateur, bien que ce secteur ne relève pas de ma compétence, j'ai participé activement à l'évaluation des avantages que présentaient pour le Canada les deux soumissions portant sur la fabrication d'hélicoptères au Canada; le gouvernment a décidé qu'il y aurait une plus grande participation canadienne et un plus important transfert de techniques s'il acceptait la proposition de Bell plutôt que celle de la société Aérospatiale. J'étais bien d'accord avec cette décision. Nous n'avons rien à reprocher à la technologie de la France. Sa compétence dans le domaine de la fabrication d'hélicoptères est excellente; cependant, elle n'était pas autant disposée que Bell à partager cette technologie et cette compétence; de plus, Aérospatiale avait déjà établi, pour certains produits, des marchés auxquels elle ne voulait pas renoncer.

J'ai personnellement étudié, au Canada et en France, des moyens d'améliorer les relations commerciales entre les deux pays, dans des secteurs autres que celui des hélicoptères. À mon avis, et je suis persuadé que vous partagez mon opinion, l'établissement de liens plus solides avec la France est un élément important de la politique du Canada, et la meilleure façon d'y arriver est par l'entremise des relations commerciales.

Le sénateur Leblanc: Merci.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, sénateur Austin, je dois avouer ne connaître que peu de choses sur la fabrication d'avions, mais il me semble que cette situation pourrait inquiéter tout profane qui étudie la situation de cette société. Elle voit le jour en 1984 avec tout l'actif de Canadair; cet actif représente la technique, les immeubles, le matériel et tout ce que Canadair a accumulé depuis 1976 et même avant, y compris le privilège de radier 1,35 milliard de dollars en pertes, et de tirer profit, je suppose, de certaines ventes antérieures.

Le sénateur Austin: Canadair a effectivement conclu plusieurs contrats de vente.

Le sénateur Thériault: Livrez-vous concurrence à des sociétés qui ont les même privilèges? Les deux avions dont vous avez parlé appartiennent-ils à une société privée?

Le sénateur Austin: Un d'eux, oui. Le Gulf Stream appartient à une société privée et le Falcon, à l'État français.

Le sénateur Thériault: Ils se trouvent donc dans la même position que Canadair?

Le sénateur Austin: Sénateur Thériault, que M. Bennett me corrige si je fais erreur, vous devez être consient du fait qu'à l'exception des États-Unis, les principales sociétés de fabrication de cellules sont des sociétés d'État qui, dans l'ensemble, ne sont pas exploitées dans le but de réaliser des profits commerciaux mais plutôt en fonction des politiques de chaque pays en cause.

[*Text*]

Senator Thériault: I agree that what you are looking at, or what the government should be looking at and I presume is looking at, is the total package, the total return on any investment that you make.

Senator Austin: The national account.

Senator Thériault: I accept that, but, given all that, it seems to me that that corporation is in a pretty good position in 1984.

Senator Austin: I hope Canadair will be, upon the approval of this restructuring and refinancing.

Senator Thériault: It should be, by all common measurements. If you or I were to start off today with those kinds of assets and with that technology, we should certainly be able to make a go of it. I for one have never had any quarrel with having crown or public corporations, because I think there is a need for them; but, if this one cannot make a go of it, I may have to change my mind and say that the government should get out of all of them.

Senator Austin: It is my expectation that, on the basis of this refinancing and restructuring, Canadair will make a go of its existing product line and its corporate existence. However, I do not want to leave the impression with the committee that that is all I should like Canadair to do. As Senator Kelly was saying earlier, the company needs new products and it must stay contemporary, and that means that we will be coming to the Government of Canada for assistance in the same way that any private company could come in terms of research and development, market assistance and all the general programs available to private companies. Moreover, no one has ever argued that public companies should not have advantage of those generic programs. So there will be more government money put into Canadair for product development and future profit centres.

Senator Thériault: That would be put into profit on the same basis—

Senator Austin: On the same basis as if it were privately owned. I do not have a proposal and I have not developed one, but if the government had a hypothetical proposal to manufacture something that required capital beyond the present ability of Canadair to produce capital in an internal way for new investment, then we would bring the proposal to Parliament. But that, as I say, is only a hypothesis. It is not anything I am preparing to do at the moment.

Senator Thériault: In answer to a question, you said that, when you restructure the board of directors of that corporation, some of the people who are now on the board will remain while others will be replaced. How much responsibility do you think the existing board of directors has had in the management of the corporation since 1976.

Senator Austin: I said in my report of June 7, 1983, that there were, unfortunately, problems in terms of communica-

[*Traduction*]

Le sénateur Thériault: Je reconnais que ce dont vous tenez compte, ce dont le gouvernement devrait tenir compte et ce dont il tient effectivement compte, je l'espére, c'est l'ensemble de la proposition, le rendement du capital investi.

Le sénateur Austin: Le compte national.

Le sénateur Thériault: Je le reconnais, mais vu tout ce dont nous avons parlé, il me semble que cette société est dans une postion assez intéressante en 1984.

Le sénateur Austin: J'espère que Canadair sera dans une position favorable une fois qu'on aura approuvé sa restructuration et son refinancement.

Le sénateur Thériault: Compte tenu de tous les facteurs en jeu, Canadair ne devrait pas avoir de problèmes. Si l'un de nous deux lançait une entreprise aujourd'hui avec ce type d'actif et cette technologie, nous devrions certainement réussir. Je ne me suis jamais opposé aux sociétés de la Couronne et aux sociétés d'État, parce que je crois qu'il existe un besoin réel à ce chapitre; mais si Canadair ne peut pas réussir, je devrai changer d'idée et dire au gouvernement de se défaire de toutes ces sociétés.

Le sénateur Austin: Compte tenu du refinancement et de la restructuration, je crois que Canadair saura très bien réussir avec ses produits et sa structure actuels. Je ne veux toutefois pas que le Comité pense que c'est tout que ce que je désire voir Canadair accomplir. Comme le sénateur Kelly l'a dit un peu plus tôt, cette société a besoin de nouveau produits et elle doit être à la fine pointe de la technologie, ainsi, nous allons demander de l'aide au gouvernement du Canada comme n'importe quelle société privée, au chapitre de la recherche et du développement et de la mise en marché. Bref, nous allons participer à tous les programmes généraux offerts aux sociétés privées. De plus, personne n'a jamais dit que les sociétés d'État ne devraient pas profiter de ces programmes. Ainsi, le gouvernement investira plus d'argent dans la société Canadair pour assurer le développement des produits et des centres de profits.

Le sénateur Thériault: On procéderait exactement . . .

Le sénateur Austin: Exactement comme s'il s'agissait d'une société privée. Je n'ai pas de propositions à cet égard mais si le gouvernement avait une proposition hypothétique à formuler pour la fabrication d'un produit nécessitant plus de capital que Canadair ne peut en produire au niveau interne pour de nouveaux investissements, nous présenterions la proposition au Parlement. Mais il ne s'agit là que d'une hypothèse. Je ne me prépare vraiment pas à faire quelque chose du genre en ce moment.

Le sénateur Thériault: Vous avez dit, en réponse à une question, que lorsque vous modifieriez la structure du conseil d'administration de cette société, certains des membres conserveraient leur poste alors que d'autres seraient remplacés. Dans quelle mesure croyez-vous que le conseil d'administration actuel a été responsable de la gestion de la société depuis 1976?

Le sénateur Austin: J'ai dit dans mon rapport du 7 juin 1983 qu'il y avait malheureusement des problèmes au chapitre

[*Text*]

tions between the management and the board of directors, and that the board of directors did not get from management the information they should have had as directors in order to make the decisions they were required to make; nor were they at all times sufficiently aggressive in searching for those answers. Part of the problem I would leave with the directors, but part of the problem was in the fact that an uncertainty developed surrounding who should be pursuing what in some of those areas. That has been put very much to rights and I believe that the communications system is working very effectively and that the board today, since CDIC has been involved, has obtained the information it needs.

Senator Thériault: Structurally, is there anything different now? It is nice to say that the management has better communications with the board of directors today, but has there been a structural change that makes that so?

Senator Austin: Yes, indeed. As you know, there has been a change in the president and chief executive officer. That took place last September. There has been a change at the senior executive level, with a reduction of vice-presidents from 22 to 12, and there have been changes in the reporting procedures based on new analytical processes.

Perhaps I could ask the president to answer a specific kind of question.

Senator Thériault: But a change in management does not impress me. New people can do exactly the same thing as the old people, because they might look back and say, "They did pretty well. We will do the same thing." I am not being facetious in saying that. I am not suggesting that that is what will happen. I am simply asking whether the government has made sure that in the restructuring of the corporation there is now more responsibility lying on the board of directors than there was before.

Senator Austin: Yes. I have every confidence in the management of Canadair today, after its reorganization, and in the president and CEO, who, of course, came in at the time that CDIC took responsibility. There have been very substantial changes initiated by CDIC, and I can refer you to the documents in which there are ten steps showing the activities of CDIC. If you go to page 7 of the update document of CDIC, you will see that ten problems were defined by CDIC at Canadair.

Senator Thériault: Yes, I have that.

Senator Austin: Then you will see the steps taken to ensure the growth of the company. There are a number of steps shown, beginning on page 8. Ten of them are given in a detailed way showing what CDIC has done. With respect to the strengthening of control by the board, perhaps Mr. Bennett might tike to make some comments.

Senator Thériault: Before the president and chief executive officer answers, let me say that I am not trying in any way to reflect on the present or past management of Canadair. I know

[*Traduction*]

de la communication entre la direction et le conseil d'administration, et que ce dernier n'avait pas reçu de la direction tous les renseignements nécessaires pour prendre les décisions qui s'imposaient; les membres du conseil d'administration n'ont d'ailleurs pas fait preuve de suffisamment de dynamisme dans leur recherche des solutions. J'attribuerais une partie du problème aux directeurs, mais une autre partie au fait qu'on ne savait pas trop qui était responsable de certains secteurs. On a remédié à la situation et, à mon avis, le système de communication est maintenant très efficace; de plus, depuis que le CDIC s'est penché sur cette affaire, le conseil d'administration reçoit les conseils dont il a besoin.

Le sénateur Thériault: Au niveau de la structure, y a-t-il quelque chose de nouveau? Il est facile de dire que la direction communique mieux avec le conseil d'administration aujourd'hui, mais je désire savoir si, pour y arriver, on a apporté des changements à la structure.

Le sénateur Austin: Certainement. Vous le savez, on a changé de président et de directeur général en septembre dernier. On a apporté des changements au niveau des cadres supérieurs, et on a réduit le nombre de vice-présidents de 22 à 12. On a de plus apporté des modifications dans les procédés établis au chapitre de l'obligation de rendre compte, et tout est fondé sur un nouveau processus analytique.

Je pourrais demander au président de répondre à une question bien précise.

Le sénateur Thériault: Les changements au niveau de la direction ne m'impressionnent pas. De nouveaux directeurs peuvent faire exactement les mêmes choses que leurs prédécesseurs, parce qu'ils peuvent étudier ce qui s'est passé auparavant et se dire que si ceux-là ont bien réussi, ils peuvent faire de même. Je ne fais pas le drôle. Je ne dis pas que c'est ce qui va se passer. Je demande simplement si le gouvernement s'est assuré, lors de la restructuration de la société, qu'une plus grande responsabilité était accordée au conseil d'administration.

Le sénateur Austin: Oui. J'ai entièrement confiance en la direction de Canadair, depuis sa réorganisation, et en son président et directeur général qui, bien sûr, est entré en fonctions au moment où la CDIC a pris en charge la société. La CDIC a institué d'importants changements, et je puis vous renvoyer aux documents dans lesquels sont décrites dix des mesures qu'elle a prises. Si vous prenez la page 7 du document de mise à jour de la CDIC, vous verrez que celle-ci a décrit dix problèmes qui se posaient à Canadair.

Le sénateur Thériault: En effet.

Le sénateur Austin: Puis vous allez voir les mesures qui ont été prises pour favoriser la croissance de la société. On cite un certain nombre de ces mesures à partir de la page 8. Dix d'entre elles sont décrites de façon détaillée pour démontrer ce qui a été accompli par la CDIC. Pour ce qui est de renforcer l'autorité du conseil d'administration, peut-être que M. Bennett pourrait faire quelques observations à ce sujet.

Le sénateur Thériault: Avant que le président et directeur général ne réponde, permettez-moi de dire que je ne cherche aucunement à critiquer les membres anciens ou actuels, de la

[*Text*]

nothing about them personally. My information is simply from reading the minister's reports and from what I see in the press and from what I hear people in the opposition saying, and they do have a duty to try to get information out.

My concern is not really with respect to people, because I presume the minister responsible when the takeover took place in 1976 also had the same kind of confidence in the management at that time as you have now. Otherwise, they would not have been there. So I want to repeat that I am not trying to reflect at all on people I don't know. Nevertheless, I want to make sure that you have taken the necessary steps, Mr. Minister, to see that the management does have control, and I accept what you are saying.

Senator Austin: Yes, I have. Your observations, Senator Thériault, have validity as a beginning point of the examination of any issue. "Why will it be better today than it was before?" is a valid question and the point is well taken, but, if it is pressed to its ultimate logic, then nothing is believed.

I am saying to you that the only way we can judge whether it might be better, and for you to judge it, is by the reports, by the steps taken, by the methodology adopted and by looking at the specific issues. I believe we meet very fully the commercial tests required.

Senator Thériault: I hope you have convinced Senator Roblin.

The Chairman: Do you have some questions, Senator Roblin?

Senator Roblin: Yes, Mr. Chairman, I would like to ask a few questions about the financial side of the re-organization, which is not entirely clear to me from the report that has been rendered. I have to say that I have been flooded with material, Mr. Chairman; so it may be that I have overlooked something or that I have not read the right passage. Usually, when there is a corporate re-organization of this kind, the presentation includes not only the current balance sheet, profit and loss statement and cash flow position—in this case for the year ending in 1983—but also shows the balance sheet, et cetera, as it would appear after the re-organization has been carried out.

In this case you have to get rid of the debt. So I would appreciate receiving such a document which would show us the balance sheet as it will appear after the reorganization has taken place with similar information about the profit and loss statement and, particularly, the cash flow statement. This is an interesting forecast of sales and earnings which has been provided. It is a little skimpy for my purposes. I wonder if I could get something which would have a little more meat on it. One of the things that bothers me, and I am saying this as sort of a *caveat* which I think the company ought to make to

[*Traduction*]

direction de Canadiair, car je ne les connais pas personnellement. Les renseignements que j'ai me viennent simplement de la lecture des rapports du Ministre et des journaux et de ce que disent les membres de l'Opposition, à qui il incombe d'être toujours à l'affût de l'information.

Mais ce n'est pas vraiment au sujet des dirigeants que je me pose des questions, car je suppose que le Ministre responsable au moment où la société a été prise en charge en 1976 avait, comme vous, entièrement confiance en les membres de la direction. Sinon, il ne les aurait pas maintenus à leur poste. Je le répète, je ne cherche pas du tout à critiquer des gens que je ne connais pas, mais je tiens à m'assurer, monsieur le Ministre, que vous avez pris les mesures nécessaires pour que la direction ait effectivement le contrôle de la société, et je suis prêt à accepter ce que vous dites.

Le sénateur Austin: J'ai effectivement pris des mesures en ce sens. Vos observations, sénateur Thériault, sont un point de départ valable à l'examen de quelque problème que ce soit. Il est en effet utile de se demander si la situation sera meilleure aujourd'hui qu'elle ne l'était auparavant, et vous avez raison de poser la quesion, mais si nous poussons ce raisonnement jusqu'à sa conclusion logique, nous ne pourrons être sûrs de quoi que ce soit.

Ce que je veux vous faire voir, c'est que la seule façon de juger si la situation pourra être meilleure, et pour vour et pour moi, c'est d'examiner les rapports, les mesures qui ont été prises, la démarche qui a été suivie et les problèmes particuliers qui se sont posés, et, j'estime que nous répondons parfaitement à ce qui est exigé d'une entreprise.

Le sénateur Thériault: J'espère que vous avez convaincu le sénateur Roblin.

Le président: Avez-vous des questions à poser, sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Oui, monsieur le président, je voudrais poser quelques questions au sujet de l'aspect financier de la réorganisation, que je n'ai pas tout à fait réussi à comprendre d'après le rapport qui a été déposé. Je dois dire cependant, monsieur le président, que j'ai reçu une multitude de documents. Il se peut donc que j'aie laissé passer quelque chose ou que je n'aie pas lu le bon passage. De façon générale, quand il y a réorganisation d'une entreprise comme celle-ci, on peut s'attendre à avoir le bilan, le compte de pertes et profits et l'état des mouvements de trésorerie non seulement pour l'année écoulée—en l'occurrence pour l'exercice financier se terminant en 1983—mais aussi pour celles qui suivront la réorganisation.

Dans le cas qui nous occupe, il faut éponger la dette. Aussi je m'attendrais à ce qu'on nous présente un document indiquant quel sera le bilan après la réorganisation et nous renseignant également sur le compte de pertes et profits et, plus particulièrement, sur les mouvements de trésorerie. Les prévisions que fournit le rapport au sujet des ventes et des recettes sont fort intéressantes, mais elles sont plutôt minces à mon avis, et je souhaiterais avoir des renseignements plus détaillés. Une des choses qui me préoccupent, et je le dit à titre d'avertissement, car il me semble que la société devrait pren-

[*Text*]

protect itself, is that you are pretty categorical that you will not need any further government money if this thing goes through. I remain a little puzzled by that.

Senator Austin: For the purposes of the Challenger program?

Senator Roblin: I am going to come to that. I would just like to deal with the Challenger program in the first place. You have an inventory of aircraft which you have not sold, some of it CL-600. You state that you are not going to sell them at cut rate prices so you may have them for some time. That has to be financed. We then come to this Avco suit. As I understand it, the reason you are suing Avco is because the engine does not work the way it should. This means that if you are correct about that then the people who are using that engine will be looking to you to make it work. If you do not win this suit with Avco, which I see has risen from about $100 million to $400 million in the course of a year, and which I think requires a little explanation, then you may not only have to pay Avco, which is a possibility, but you will still have to consider your obligations to the people who are using your machine. What provision have you made in your forecast for that type of expense? If it is not substantial and if it is not material, then you may say so and that will take care of it. However, if it is substantial I have trouble understanding the basis of the suit.

Senator Austin: I would like, Senator Roblin, with your permission, to take the questions you have asked up to this point—

Senator Roblin: Please do not do that because if you stop my flow I will forget some of the things I wish to put on the record.

Senator Austin: I am sorry, I will keep making notes.

Senator Roblin: I also think, and I speak from what is usually described as an abundance of ignorance, that in connection with the future of the 601 you simply have to have something built into your future forecast for modifications to that machine. As competition develops between your two main competitors I am sure you will find it absolutely essential to make some—I would hazard to guess pretty expensive—changes to keep up with that over time. I would like to be assured that all those factors have been taken into account in your forecast since I do not see that you have left yourself a devil of a lot of room financially for anything which might misfire. After all, the cash flow being generated by sales, at least for the first year or two, is not very impressive. It is difficult and I am concerned that you will find that you cannot live up to these undertakings. I am not sure I even know what the undertakings mean. Perhaps you can clarify that for me, Mr. Minister, while you are at it.

It also says in the material that you should no longer require equity infusions from government to remain in business and that any short term cash requirements will be met pursuant to conventional banking arrangements between Canadair and its

[*Traduction*]

dre des précautions à cet égard, c'est que vous affirmez de façon assez catégorique que vous n'aurez plus besoin de faire appel à l'aide financière du gouvernement si la dette est épongée. Cette affirmation me laisse assez perplexe.

Le sénateur Austin: Aux fins du programme Challenger?

Le sénateur Roblin: J'aimerais tout d'abord parler du programme Challenger. Vous dites que vous avez un certain nombre d'avions invendus, dont les CL-600, que vous n'avez pas l'intention d'écouler à prix réduit. Il vous faudra donc les conserver pendant un certain temps encore, et en assurer le financement bien sûr. Passons maintenant aux poursuites que vous avez intentées contre la société Avco. Si je comprends bien, vous poursuivez cette société parce que le moteur ne fonctionne pas comme il le devrait. Si tel est le cas, c'est donc à vous que s'en prendront les utilisateurs de cette machine. Or, si vous n'avez pas gain de cause dans vos poursuites contre Avco, dont le montant, à ce que je vois, est passé de 100 millions à 400 millions en l'espace d'un an, ce qui nécessite à mon avis des explications, vous devrez non seulement acquitter les frais d'Avco, ce qui demeure une possibilité, mais vous aurez également des obligations envers les utilisateurs de votre machine. Quelle provision avez-vous faite pour ces dépenses dans vos prévisions? S'il ne s'agit pas d'un montant considérable, vous n'avez qu'à le dire et je n'en demanderai pas plus, mais, s'il s'agit d'une somme importante, j'aurai du mal à comprendre ce qui vous a amené à intenter ces poursuites.

Le sénateur Austin: Ce que je voudrais faire, sénateur Roblin, si vous le permettez, c'est prendre les questions que vous avez posées jusqu'à présent . . .

Le sénateur Roblin: Ne faites pas cela, je vous en prie, car si vous m'interrompez, je vais oublier certains points que je tiens à soulever.

Le sénateur Austin: Je vous demande pardon, je vais continuer à prendre des notes.

Le sénateur Roblin: Je crois également, et je parle ici du plus profond de mon ignorance, qu'en ce qui concerne l'avenir du 601, vos prévisions doivent absolument tenir compte des éventuelles modifications à cette machine. Au fur et à mesure que la concurrence va s'accélérer entre vos deux principaux rivaux, je suis sûr que vous allez vous trouver dans l'obligation de faire certains changements—sans doute assez onéreux—pour ne pas vous laisser dépasser. Je voudrais obtenir la confirmation que vous avez tenu compte de tous ces facteurs dans vos prévisions, car il me semble que vous n'avez guère de marge de manœuvre en cas d'ennui imprévu. Après tout, les recettes provenant des ventes, du moins pour les deux premières années, ne sont guère impressionnantes. Ce ne sera pas chose facile de respecter vos engagements, et je crains que vous ne puissiez le faire. Je ne suis même pas sûr de savoir en quoi consistent ces engagements. Peut-être pourriez-vous m'éclairer là-dessus, monsieur le Ministre?

Vous indiquez également dans les documents que vous nous avez présentés que vous ne devriez plus avoir besoin d'infusions de capital de la part du gouvernement et que vous pourrez combler tous vos besoins de trésorerie à court terme en négo-

[*Text*]

bankers without the need of further government guarantees. You will probably say to me that part of my concerns are covered by that banking arrangement. By the way, who is your banker? I would like to know if you have established a line of credit with anyone. Here is the trick, and I do not know you can get around it: A crown corporation does not need a government guarantee to be a good credit risk. One has to accept the fact that bankers look at applications for more money from crown corporations in a little different light than they look at Duff Roblin asking for more money. They know that when the chips are down the chances of the government coming to the rescue are probably pretty good—they certainly have been in this case. I appreciate the sentiment here that you are going to try to make your own financial deals in the future without recourse to Parliament, let's put it that way, and I hope you can do that. However, I wonder if you are not running it pretty tight. In order to convince me that you are not, I would like to know what provision you have in all this financing for these contingencies which I pointed to which may not be material. You can probably think of a lot more than I can which would be. If we had the revised statements after the completion of the transactions with the forecast you are working on, it would certainly help one to consider the advisability of giving you another $310 million now. That is a start, Mr. Minister.

Senator Austin: That is one "Challenger question", all right. First, I would like to make available the *pro forma* opening balance sheet of new Canadair.

Senator Roblin: I can anticipate what some of your competition will say about you if they feel that they can tell the public that you do not have this provision for remodelling and that type of thing as you go along. You will have to talk fast.

Senator Austin: I think the best way to begin is to ask Mr. Bennett to speak to the premises in the financial presentation. When he has finished I will see what is left of the questions that I have written down.

Senator Roblin: May I throw something else into the mix? I am talking now about the Canadair program.

Senator Austin: The Challenger program?

Senator Roblin: The Challenger program. You have other fish in this pool.

Senator Austin: Yes.

Senator Roblin: Do these figures we are looking at take everything into account and do you have a sectoral breakdown between the Challenger, your waterbomber and the rest? Presumably you have that kind of breakdown. I am anxious to

[*Traduction*]

ciant avec vos banquiers des ententes conventionnelles, sans qu'il soit nécessaire de revenir devant le gouvernement pour obtenir des garanties. Vous allez sans doute me dire que la réponse à une partie des problèmes que je soulève se trouve justement dans cette entente bancaire. A propos, qui est votre banquier? Je voudrais savoir si vous avez établi une marge de crédit avec un établissement quelconque. Voici le nœud du problème, et je ne vois pas comment vous allez pouvoir vous en sortir. Une société de la couronne n'a pas besoin de garantie gouvernementale pour être bien cotée par les établissements de crédit. Je crois qu'il faut se rendre à l'évidence que les banquiers sont un peu mieux disposés envers les sociétés de la Couronne qui leur demandent des fonds supplémentaires qu'il ne le serait envers Duff Roblin. Car ils savent que si elles se trouvent en difficulté, il y a de bonnes chances que le gouvernement leur vienne en aide—ils n'ont certainement pas eu tort dans le cas de Canadair. Je reconnais que vous essayez de vous montrer résolus à prendre dorénavant en main votre situation financière sans faire appel au Parlement, et j'espère que vous y parviendrez. Je me demande cependant si votre marge de manœuvre n'est pas trop mince. Pour bien me persuader qu'il n'en est rien, je voudrais savoir quelle provision vous avez faite dans vos prévisions financières pour parer aux éventualités que j'ai mentionnées et qui ne sont peut-être pas importantes, mais il y en a sans doute beaucoup d'autres qui le sont. Si nous avions en plus de vos prévisions des états révisés qui nous permettraient de juger de votre situation une fois la réorganisation terminée, nous serions certainement davantage en mesure de décider de l'opportunité de vous accorder 310 millions de fonds supplémentaires. Voilà de quoi commencer, monsieur le Ministre.

Le sénateur Austin: En effet, c'est toute une question que vous me posez là au sujet du Challenger. Premièrement, je voudrais mettre à votre disposition le bilan d'ouverture *pro forma* de la nouvelle société Canadair.

Le sénateur Roblin: Je peux m'imaginer certaines des critiques que vous adresseront vos concurrents s'ils peuvent dire au public que vous n'avez pas de provision dans votre budget pour les améliorations et les autres mesures qui s'imposeront avec le temps. Vous aurez fort à faire pour vous défendre.

Le sénateur Austin: Je crois que la meilleure façon de commencer serait de demander à M. Bennett de vous entretenir des suppositions sur lesquelles sont basées nos documents financiers. Quand il aura terminé, je verrai ce qui reste des questions que j'ai prises en note.

Le sénateur Roblin: Puis-je ajouter encore quelque chose? Il s'agit du programme Canadair.

Le sénateur Austin: Vous voulez dire le programme Challenger?

Le sénateur Roblin: Justement. Vous avez d'autres secteurs d'activités?

Le sénateur Austin: Oui.

Le sénateur Roblin: Ces chiffres que nous avons devant nous tiennent-ils compte de toutes vos activités, et pouvez-vous nous dire comment s'établit la ventilation entre le Challenger, votre avion-citerne et vos autres produits? Vous êtes sans doute en

[*Text*]

know whether these other activities carry themselves or if they contribute to the problem.

Senator Austin: May I ask you to begin, Mr. Bennett.

Mr. Bennett: Mr. Chairman, as I mentioned earlier, the basis for forecasting cash, net income and sales—everything—will always be assumptions which someone has to make. As I mentioned earlier as well, we have made them for the purposes of all these forecasts and we have used the same assumptions for forecasting sales, cash requirements, cash flow, net profits and/or losses, as the case may be. With respect to all of the items that you have raised, sir, we have made assumptions for the purposes of the various forecasts. With respect to the specific ones you have mentioned, that is, the inventory of 600s, we have assumed that we will sell only a small portion of those aircraft over the five year period.

Senator Roblin: How many do you have, by the way?

Mr. Bennett: At the moment, we have seven and we have one more coming in. So we will have eight in inventory, one of which is what we call "green", that is, it has no interior; the others are all complete airplanes. So for the purposes of cash requirement we have just assumed that we really are not going to sell very many of those in the time frame.

We have also built into our cash requirements and our profit forecast a provision for improving those aircraft so that we will be able to sell them. In this respect we have tried to be ultra conservative on the side of a positive cash flow which could result from that inventory. On the other side we have endeavoured to be ultra conservative by saying that we will spend some money on them and try to raise them up to a level where we will sell more than our assumptions might otherwise have indicated.

Senator Roblin: So far you are talking about your inventory of CL-600s?

Mr. Bennett: Yes. We have no inventory of 601s. I think we have made a prudently conservative assumption with respect to that inventory; whether we add to it or not is really up to us. If we decide that we wish to take trade-ins of 600s, for instance, that would be a decision that we would make consistent with our cash expectations from other activities.

On the Avco suit, for cash flow purposes only—and I would not want this to reflect on our confidence in the eventual outcome of our suit—we have assumed nothing. We have assumed that we will receive nothing and pay nothing. We are confident that we will not pay anything and we are equally confident that we will recover something, but for cash flow purposes we have assumed nothing.

Senator Roblin: What if you lose it? What if you do not get anything? Will you be stuck with any ongoing expenses for the machines that have already been sold?

[*Traduction*]

possession de ces chiffres. Je voudrais savoir si ces autres secteurs d'activités sont autosuffisants ou s'ils contribuent au problème.

Le sénateur Austin: Puis-je vous demander de prendre la parole, monsieur Bennett?

M. Bennett: Monsieur le président, comme je l'ai mentionné tout à l'heure, les prévisions, qu'ils s'agissent de trésorerie, de revenu net ou de ventes ou que sais-je encore, sont toujours fondées sur des suppositions. Comme je l'ai déjà dit également, toutes nos prévisions sont basées sur des suppositions et, qu'il s'agisse de ventes, de besoins de trésorerie, de mouvements de trésorerie, de pertes et de profits nets, nous nous sommes servis des mêmes suppositions. A l'égard de chacun des points que vous avez soulevés, sénateur, nous avons posé des hypothèses afin d'établir nos prévisions. En ce qui concerne nos stocks d'avions 600, que vous avez mentionnés plus particulièrement, nous avons supposé que nous allions en vendre seulement un faible pourcentage au cours des cinq prochaines années.

Le sénateur Roblin: Combien en avez-vous, au fait?

M. Bennett: A l'heure actuelle, nous en avons sept et nous en attendons un autre. Ainsi, nous en aurons huit, dont un qui n'aura que la carcasse; les autres sont tous des avions complets. Par conséquent, en ce qui concerne nos besoins de trésorerie, nous avons simplement supposé que nous n'allions pas vendre un grand nombre de ces avions.

Nous avons également, dans nos besoins de trésorerie et nos prévisions de profits, une provision pour améliorer ces avions de manière à pouvoir les vendre. Pour ce qui est d'évaluer les recettes nettes qui proviendraient de la vente de ces avions, nous avons essayé d'être le plus prudents possible. Nous avons également été très prudents pour ce qui est d'estimer ce qu'il nous en coûtera pour les améliorer afin de pouvoir en vendre un plus grand nombre que ce qui est prévu dans nos suppositions.

Le sénateur Roblin: Jusqu'à présent, vous avez parlé de vos stocks de CL-600?

M. Bennett: Oui. Nous n'avons pas de 601 en stock. Je crois que nous avons fait une hypothèse prudente à cet égard, de sorte que nous sommes entièrement libres de décider si nous voulons augmenter nos stocks de ce modèle. Si nous décidions d'échanger les 600 par exemple, nous agirions en fonction des rentrées que nous escomptons d'autres activités.

En ce qui concerne le procès Avco, à des fins d'autofinancement seulement, et je ne voudrais pas que ceci affecte notre confiance quant à l'issue éventuelle de notre poursuite, nous n'avons rien présumé. En fait, nous avons présumé que nous n'allions rien recevoir et rien payer. Nous sommes convaincus que nous n'aurons rien à payer et que nous recouvrerons un quelconque montant, mais au chapitre de l'autofinancement, nous n'avons rien présumé.

Le sénateur Roblin: Que se passerait-il si vous perdiez le procès? Si vous ne gagniez rien? Devriez-vous assumer une longue série de frais à l'égard des appareils que vous avez déjà vendus?

[*Text*]

Mr. Bennett: I was coming to that next, senator. You asked whether we have to pay something to upgrade the engines, for instance, or improve the engines. The answer to that is: no, we do not. That is the engine-maker's responsibility. We pass on to the customer the warranty that we get from the engine-maker, in this case, Avco. It has just announced an extension in the time period for its warranty on these engines. We are not obliged to spend money to do anything on these engines. If we do spend some, it will be a policy decision. For cash purposes, however, we have not assumed that we have to spend money because we do not have to.

Your next point was with respect to modifications to the 601. I did try to deal briefly with that in response to a question by Senator Kelly. We have assumed an expenditure, over the 10-year period of our market forecast and over the period of our five-year operating plan, of what we consider to be a more than sufficient amount of money to maintain the competitive position of the 601. As I said earlier, it does not involve putting a new wing on the airplane. The assumption we have made will be adequate to make the types of improvements that customers will expect us to make over that period.

The next point dealt with our banking arrangements. We do have a bnaker. It is one of the lead bankers for old Canadair—we call it that—and that lead banker is happy to be the banker for new Canadair as well. If you look at the balance sheet, I think you will see why they are quite happy.

Senator Roblin: Would they allow you to give us the name?

Senator Austin: It is a chartered bank.

Senator Roblin: You are getting warm.

Mr. Bennett: I do not know why I have this reluctance not to name, but I suppose that it comes from my prospectus-preparing days. It is the Canadian Imperial Bank of Commerce. I doubt that they will sue me for having named them.

Your next question dealt with a breakdown of various activities in Canadair and what they would contribute to revenues and costs over the period. Of course, we have that information. That is the sort of information that I would be happy to provide to honourable senators, if I could, *in camera*. We have found that, when we put this sort of information out, it comes back to haunt us through misinterpretation by our competitors to our potential customers. It really does give us problems. I have no desire to keep the information from the members of the committee. If I could, I would like to give it to honourable senators in a closed forum.

The final point was whether or not our activities were self-sustaining. I can assure honourable senators that they are. All of our other activities either are now or will, in 1985, be profitable. Our water bomber program is the next major program below the Challenger in terms of the importance to Canadair. It is a program that is currently profitable and we

[*Traduction*]

M. Bennett: J'y arrive, sénateur. Vous me demandez si nous devons payer pour le perfectionnement ou l'amélioration des moteurs, par exemple. La réponse est non, nous n'avons pas besoin de le faire. C'est la responsabilité du fabricant. Nous transmettons au client la garantie que nous donne le fabricant, soit Avco, dans ce cas, lequel vient d'ailleurs de nous aviser d'une prolongation de la période de la garantie offerte pour ses moteurs. Nous ne sommes pas forcés de dépenser de l'argent pour faire quelque travail que ce soit sur ces moteurs. Toutefois, si nous engagions des dépenses à ce titre, nous le ferions pour des questions de principe. Mais, à des fins d'amortissement, nous n'avons pas supposé que nous devrions dépenser de l'argent parce que nous n'avons pas à le faire.

Vous avez ensuite soulevé la question des modifications aux 601. J'ai essayé de vous décrire brièvement la situation lorsque j'ai répondu au sénateur Kelly. Nous avons présumé une dépense, au cours de la période de dix ans sur laquelle a porté notre étude de marché de même que pour la période de notre plan d'exploitation quinquennal, dépense d'un montant que nous estimons plus que suffisant pour maintenir la situation concurrentielle des 601. Comme je l'ai dit plus tôt, il ne s'agit pas d'ajouter une nouvelle aile à l'avion. Le montant que nous avons prévu nous permettra d'effectuer les modifications auxquelles s'attendront nos clients durant cette période.

Vous avez ensuite soulevé la question de nos accords bancaires. Nous avons effectivement un banquier qui est l'un des principaux banquiers de l'ancienne Canadair, c'est ainsi que nous l'appelons, et il est très heureux d'être également le banquier de la nouvelle Canadair, ce que vous pourrez d'ailleurs comprendre si vous jetez un coup d'œil à notre bilan.

Le sénateur Roblin: Vous permettrait-il de l'identifier?

Le sénateur Austin: Il s'agit d'une banque à charte.

Le sénateur Roblin: Vous chauffez.

M. Bennett: J'ignore pourquoi je n'hésite pas à donner des noms; je suppose que ça date de l'époque où je préparais des prospectus. Il s'agit de la Banque de commerce canadienne impériale. Je doute qu'elle me poursuive en justice pour l'avoir nommée.

La question suivante portait sur la ventilation de diverses activités de Canadair et sur ce qu'elles représentent en fait de revenus et de coûts au cours de la période visée. Bien sûr, nous possédons cette information. C'est le genre d'information qu'il me ferait plaisir de fournir aux honorables sénateurs, à huis clos, si je le pouvais. Nous avons découvert que, lorsque des renseignements de ce genre sont divulgués, on nous les remet sous le nez, tout transformés par nos concurrents. Cela nous cause vraiment des problèmes. Je n'ai aucune envie de taire cette information aux membres du Comité. J'aimerais, si vous le permettez, vous la transmettre à huis clos.

Enfin, vous me demandez si nos activités sont autofinancées. Je peux vous l'assurer. Toutes nos autres activités sont déjà rentables, ou le seront en 1985. Notre programme d'avions-citernes suit le programme du Challenger sur la liste de priorités de Canadair. Il est rentable à l'heure actuelle, et nous nous attendons qu'il continuera de l'être grâce à notre contrat de vente avec le gouvernement fédéral et les provinces.

[*Text*]

expect that it will continue to be profitable under our sales order to the federal government and the provinces.

Our subcontract work under which we built component parts for various major air frame manufacturers is profitable now and we see no reason why that should change.

Our surveillance drone activity, which is divided into three sub-programs, is, in the case of the oldest of the three, profitable for us at the moment. In the case of the middle program, which is in an advanced stage of development, it is neutral; it is neither profitable nor unprofitable because it is a cost reimbursable program, at this point, until it reaches production. The newest of our drone programs is at a very early stage of development. Because we choose to be as conservative as possible, even in developing expenses there, it is modestly unprofitable at this point. We are not, however, talking about very much money in that particular case.

The net result, therefore, is that the other programs more than carry themselves, from a cash flow point of view.

Senator Austin: Senator Roblin, if I could just add to what Mr. Bennett has said—which is probably dangerous for me to do—the answer regarding upgrading and technical proficiency has been given, but as you will see from the balance sheet—and I think I have to say this because of your earlier observations—there is no funding possible from the new Canadair's cash flow for a major new product development. In other words, if we were looking at major changes, rather than modifications, to the current aircraft, we would consider that to be something which would require financing on the presentation of data that would justify it.

Senator Roblin: You have raised an important point, senator. I take it that you stand behind this statement that the new company, as reorganized on its present business plan, can get along without any further government money or government guarantees?

Senator Austin: With respect to its existing business, yes.

Senator Roblin: Yes, but what I am interested in knowing from you is this: If the company starts to build new aircraft or if it finds that it cannot sell this thing for some reason and must get into something new, are you suggesting that the government consider re-entering this financial business with Canadair or would you be inclined to say that you would have to justify it on a commercial basis with a commercial lender?

Senator Austin: What I would say to you is that, if it turns out that our expectation with respect to the existing product line in the Challenger is not realized commercially, we will have to face up to the commercial realities at that time. I cannot predict what the government of the day will do, but I can say that the CDIC will be giving the government of the day commercial quality advice.

Senator Roblin: I want, then, to ask you another question which I invite you not to answer, at least not in this forum, and

[*Traduction*]

Notre travail de sous-traitance, dans le cadre duquel nous construisons des composantes pour divers grands fabricants de cellules est déjà rentable et nous ne voyons aucune raison pour que cela change.

Quant à notre programme de reconnaissance aérienne, qui est composé de trois sous-programmes, le plus ancien des trois est déjà rentable à l'heure actuelle. Le taux de rendement du programme intermédiaire, dont l'établissement est déjà avancé, est stable: il n'est ni rentable ni désavantageux parce que c'est un programme de remboursement des coûts, et il en sera ainsi jusqu'au moment de la production. Le tout dernier de nos programmes de reconnaissance aérienne n'en est encore qu'aux premières étapes de la mise sur pied. Parce que nous avons préféré agir avec la plus grande prudence, même sur le plan des dépenses, ce programme est quelque peu désavantageux pour l'instant. Toutefois, nous n'entendons pas encore y engager beaucoup d'argent.

Par conséquent, les autres programmes fonctionnent plus que bien, du point de vue de l'autofinancement.

Le sénateur Austin: Sénateur Roblin, permettez-moi d'ajouter à ce qu'a dit M. Bennett, ce qui est probablement dangereux pour moi: on a répondu au sujet de l'amélioration et des progrès techniques, comme l'indique le bilan, et je me sens forcé de dire ceci, vu vos observations précédentes, qu'il est impossible de financer un projet d'envergure à partir des fonds provenant de l'exploitation de la nouvelle Canadair. Autrement dit, si nous envisagions d'apporter d'importants changements à l'aéronef actuel, plutôt que de simples modifications, il nous faudrait obtenir un certain financement à la lumière de données justificatives.

Le sénateur Roblin: Vous venez de soulever un point important, sénateur. Je suppose que vous êtes également d'avis que la nouvelle société, réorganisée à partir de son nouveau plan commercial, peut survivre sans aucune aide ou garantie du gouvernement?

Le sénateur Austin: Pour ce qui a trait à ses affaires en cours, oui.

Le sénateur Roblin: Oui, mais j'aimerais savoir ceci: si la compagnie se met à construire de nouveaux appareils ou qu'elle se rende compte qu'elle ne peut les vendre pour une raison ou une autre et qu'elle se voit forcée d'entreprendre un nouveau projet, croyez-vous que le gouvernement envisagera de reprendre ses relations d'affaires avec Canadair ou seriez-vous plutôt porté à penser qu'il vous faudrait traiter avec un établissement de crédit commercial?

Le sénateur Austin: Si nos prévisions en ce qui concerne le Challenger ne se réalisent pas, sur le plan commercial, nous affronterons alors la réalité. Je ne peux prédire ce que fera le gouvernement du moment, mais je sais que la C.D.I.C. lui donnera des conseils de qualité.

Le sénateur Roblin: Il me faut donc vous poser une autre question, à laquelle je vous prie de ne pas répondre, du moins,

[*Text*]

that is: What is the threshold? If Canadair starts to get into trouble again and you see debts building up and people will not lend money in the commercial sense, when will you step into the picture again? What is your level of tolerance?

I do not think that the question should be answered here. I think we should have a meeting *in camera* where the minister could answer and, at the same time, produce for us the assumptions. I agree with him as to the importance of the assumptions he is making here. If we are being asked to approve of a large sum of money, I think we ought to know a little more than he might be willing to disclose in a public forum, for obvious reasons; but if the minister is willing, I would invite him to consider this suggestion.

The Chairman: Perhaps, honourable senators, the minister might be willing to meet with us *in camera* when he gets the de Havilland information as well. Perhaps we might go into more technical areas and discuss things that are classified as commercial reports, and so on. Perhaps the minister might then be able to give us some information that he would not be prepared to reveal publicly.

We have to report these estimates today so that we can get them translated and ready to go into the chamber by March 22. That, however, would not prevent the minister from meeting with us after that time to bring us up to date on de Havilland. Would that be agreeable to you, senator?

Senator Austin: Mr. Chairman, I am certainly prepared to make an arrangement with this committee for an ad hoc *in camera* appearance on clear conditions as to the confidential nature of the material that we might disclose. That essentially is an undertaking of non-disclosure outside of the room regarding the commercial nature of the information offered. It is completely analagous to the kind of agreement regarding secrecy of that type of information which is offered in the private sector. I know that is a common part of the understanding of the way in which the committee would proceed.

I also wish to say for the record that there may be questions of a kind that I would not want to have answered even *in camera*. So I am not going to say that every question asked will be answered. I do not want my undertaking to appear *in camera* to mean that I or my officials will answer every particular question. I will be prepared to do so with respect to Canadair and de Havilland in those cases, but the environment in which we exist is a highly competitive one, as is well known, and is not one without its bag of tricks. We must be able to defend ourselves in the commercial environment in which we work.

One of the mild forms of adversarial competition is noted in today's *Globe and Mail*. You may have seen a nearly full page advertisement by the Gulfstream Aerospace Corporation. It is strange that it should appear in the press this week, and it is fascinating that it should advocate the qualities of an aircraft, the Gulfstream IV, to which, to my knowledge, they have not committed themselves, and which, if they do commit themselves, I understand would be designed from scratch rather than the upgrading of an existing technology.

[*Traduction*]

pas ici: Quel est le seuil? Si Canadair se retrouve en difficulté, que ses dettes s'accumulent et qu'aucun établissement commercial n'accepte de lui prêter de l'argent, à quel moment interviendrez-vous? Quel est votre niveau de tolérance?

Je ne pense pas que vous devriez répondre à cette question ici. Je crois plutôt que nous devrions tenir une séance à huis clos où le Ministre pourrait répondre et, en même temps, nous offrir des hypothèses. Je conviens avec lui de l'importance des hypothèses qu'il avance ici. Si l'on nous demande d'approuver une somme considérable, je crois que nous devrions en savoir un peu plus que ce qu'il serait disposé à dévoiler dans une tribune publique, pour des raisons évidentes; mais si le Ministre accepte, je l'inviterais à envisager cette possibilité.

Le président: Honorables sénateurs, le Ministre voudra peut-être se réunir avec nous à huis clos lorsqu'il obtiendra l'information de la de Havilland. Il nous faudra peut-être nous pencher sur des points plus techniques et discuter de documents secrets tels des rapports commerciaux. Le Ministre sera peut-être disposé à nous divulguer des renseignements qu'il ne dévoilerait pas autrement en public.

Il nous faut cependant faire rapport de ces prévisions aujourd'hui-même afin de les faire traduire et de les déposer en Chambre d'ici le 22 mars. Toutefois, cela ne devrait pas empêcher le Ministre de nous rencontrer après cette date pour nous mettre à jour sur la situation de la de Havilland. Cela vous conviendrait-il, sénateur?

Le sénateur Austin: Monsieur le président, je suis tout à fait prêt à m'entendre avec le Comité sur une réunion spéciale à huis clos, à la condition expresse que les informations que nous pourrions divulguer demeurent confidentielles. Il s'agit essentiellement de garantir la non-divulgation, en dehors de la salle de réunion, des renseignements d'ordre commercial qui y seront donnés. Cela équivaut au genre d'entente que l'on offre dans le secteur privé au sujet du secret des renseignements de ce genre. Je sais que c'est pratique courante en comité.

Je tiens également à souligner, aux fins du compte rendu, qu'il y a peut-être certaines questions auxquelles je ne voudrai pas que l'on réponde, même à huis clos. Je ne peux donc pas vous garantir que je répondrai à toutes les questions. Le fait que j'accepte de comparaître à huis clos ne signifie absolument pas que mes fonctionnaires ou moi-même répondrons à toutes les questions. Je suis prêt à le faire en ce qui concerne Canadair et de Havilland, mais comme on le sait, la concurrence est très serrée dans notre secteur, cela entraîne toutes sortes de combines. Nous devons pouvoir soutenir la concurrence.

On en voit d'ailleurs un exemple de ces combines dans le *Globe and Mail* d'aujourd'hui. Vous avez peut-être remarqué une annonce de presque une page de la Gulfstream Aerospace Corporation. Il est assez curieux que cette annonce ait paru dans la presse cette semaine, et ce qui est encore plus intéressant, c'est qu'on y vante les qualités d'un avion, le Gulfstream IV, que cette société ne s'est pas encore, à ce que je sache, engagée à construire, et qui, le cas échéant, serait un avion tout à fait nouveau, et non une version améliorée d'un produit existant.

[*Text*]

Mr. Bennett: It is actually a bit of both. It will be the first time they have ever done anything like this.

Senator Austin: That they brought a new product forward on that scale. They are selling a hypothetical aircraft against our existing Challenger. That is the sort of free market competition that goes on.

Senator Roblin: I believe you were selling a hypothetical Challenger before the thing ever flew. So why are you complaining? It is just part of the business.

Senator Austin: I am saying that it is part of the business.

The Chairman: It is one of the disadvantages of government being in this sort of business. There is a conflict between your obligation to disclose the use of the funds that the public puts in, as against your problems with your competitors and the revealing of information that may be of disadvantage to your company.

Senator Austin: Mr. Chairman, there is a long history of federal and provincial companies operating in that kind of environment.

The Chairman: And history does not make it any more comfortable.

Senator Austin: It does not make it comfortable, but there are precedents. I guess the bottom line is that nothing excuses you from the responsibility of making a good judgment as to how far you can go in your ultimate responsibility, which is the stewardship of the public's money.

The Chairman: Is it the wish of the committee that we accept the minister's offer to have an *in camera* meeting with him under the conditions that he has outlined? The minister has a Cabinet meeting at 4.45 p.m.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I have a number of questions, but since the minister has to leave, I will restrain myself. However, I would like to ask one question. Mr. Minister, have you ever met a man named Sam Gibbons? The answer probably is "No".

Senator Austin: It is "No".

Senator Roblin: Sam Gibbons is a member of the House of Representatives in the United States. He is now holding hearings on a very interesting piece of legislation, which ways that any foreigner who tries to export anything into the United States, in which there is an element of subsidy, and which as a result of that subsidy, is harmful to American industry, will in some way be forced to compensate for that. I just warn you that these Gulfstream people will probably latch onto that if it comes into law, because it may be assumed that the forgiveness of $1,350,000,000 might constitute a subsidy. I do not know what it will mean with all of the helicopters. I believe this is a horrendous possibility that overshadows the whole of Canadian trade with the United States. If you would care to pass this hot information on to one of your colleagues, you might start working on Sam Gibbons' bill in Washington. He scared the pants off me when I heard it last weekend, and so I pass the information on to you.

[*Traduction*]

M. Bennett: C'est en fait un peu des deux. Ce sera la première fois que la société fait quelque chose comme ça.

Le sénateur Austin: La première fois qu'elle lance un nouveau produit à cette échelle. Elle vante un avion théorique pour faire concurrence à notre Challenger qui existe déjà. C'est un peu ça la concurrence sur un marché libre.

Le sénateur Roblin: Vous-même avez vendu le Challenger avant même qu'il n'ait volé. De quoi vous plaignez-vous donc? C'est la règle du jeu.

Le sénateur Austin: C'est exactement ce que je dis.

Le président: On touche là un des désavantages de la participation du gouvernement à ce genre d'entreprises. Il y a conflit entre votre obligation de révéler l'utilisation des fonds publics et les problèmes de concurrence résultant de la divulgation de renseignements qui pourraient nuire à votre entreprise.

Le sénateur Austin: Monsieur le président, il y a depuis très longtemps des sociétés fédérales et provinciales qui fonctionnent de cette façon.

Le président: Et cela ne rend pas les choses plus faciles.

Le sénateur Austin: Non, mais il y a des précédents. Je crois que finalement, rien ne peut vous décharger de la responsabilité de poser le bon jugement au sujet de la question de savoir jusqu'où vous pouvez aller dans votre responsabilité ultime, c'est-à-dire la gestion des fonds publics qui vous sont confiés.

Le président: Les membres du Comité sont-ils d'accord avec la proposition du Ministre de témoigner à huis clos aux conditions qu'il a stipulées? Le Ministre doit assister à une réunion du Cabinet à 16 h 45.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je voudrais poser des questions, mais puisque le Ministre doit nous quitter, je m'abstiendrai. Je tiens quand même à poser une question. Monsieur le Ministre, avez-vous déjà rencontré un homme nommé Sam Gibbons? Probablement pas.

Le sénateur Austin: Non.

Le sénateur Roblin: Sam Gibbons est membre de la Chambre des représentants des États-Unis. Il tient actuellement des audiences sur un projet de loi très intéressant selon lequel tout étranger qui tente d'exporter aux États-Unis un produit pour la fabrication duquel il a reçu des subventions et qui, de ce fait, nuit aux intérêts de l'industrie américaine, devra d'une façon ou d'une autre compenser cet avantage. Je vous préviens simplement que les gens de Gulfstream vont probablement invoquer cette loi si elle est adoptée parce qu'on pourrait considérer que le fait de renoncer à une créance de 1 350 000 000 $ constitue une subvention. Je ne sais pas ce qui va arriver avec tous les hélicoptères. Ce projet de loi fait planer une ombre inquiétante sur l'ensemble des échanges commerciaux du Canada avec les États-Unis. Si vous voulez communiquer cette nouvelle toute fraîche à un de vos collègues, vous pourriez commencer à travailler sur le projet de loi déposé par Sam Gibbons à Washington. Lorsque j'en ai entendu parler la fin de semaine dernière, j'en ai été très secoué et j'ai pensé qu'il valait mieux vous en informer.

[*Text*]

Senator Austin: I do not recognize the name, but I am certainly aware of the process. We have been tracking it. All I can say is that it is not the policy of the U.S. administration. If it ever became the policy of the U.S. administration, international trade would suffer one the greatest setbacks in modern history.

Senator Roblin: The trouble is, of course, that trade in the United States belongs to Congress. It is in their Constitution, and so it has to go through Congress.

Senator Austin: I do not want to comment further on the U.S. political process; but certainly we are constantly monitoring protectionist measures in the United States.

Senator Roblin: Watch out for Sam. He is on your trail.

Senator Austin: I will take your word on that. Thank you, Mr. Chairman. You and I will arrange another time at our mutual convenience. It may possibly be in two or three weeks from now.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister, and Mr. Bennett, for appearing before us today and for giving us the benefit of your knowledge. May I ask the committee for a motion to report the estimates?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That concludes today's meeting.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Austin: Son nom ne me dit rien, mais je suis au courant de la question. Nous suivons la situation. Tout ce que je puis dire, c'est que ce n'est pas la politique de l'administration américaine. Si cela le devenait un jour, le commerce international connaîtrait l'une des plus graves crises de l'histoire moderne.

Le sénateur Roblin: L'embêtant, évidemment, c'est qu'aux États-Unis, le commerce relève du Congrès. Cela est prévu dans leur Constitution et le projet de loi doit donc passer par le Congrès.

Le sénateur Austin: Je ne tiens pas à parler davantage du processus politique américain. Une chose est sûre, nous nous tenons au courant des mesures protectionnistes des États-Unis.

Le sénateur Roblin: Méfiez-vous de Sam. Il est à vos trousses.

Le sénateur Austin: Je vous crois sur parole. Merci, monsieur le président. Je m'entendrai avec vous sur une date qui nous convienne. Ce sera peut-être dans deux ou trois semaines.

Le président: Je remercie le Ministre et M. Bennett d'être venus témoigner devant nous aujourd'hui. Le Comité approuve-t-il une motion en vue de faire rapport du budget supplémentaire?

Des voix: D'accord.

Le président: Voilà qui met un terme à nos travaux de ce jour.

La séance est levée.

[*Traduction*]

Le sénateur Austin: ... courant de la question ... je puis dire, c'est que ce n'est pas la politique de l'administration américaine. Si cela le devenait un jour, le commerce international connaîtrait l'une des plus graves crises de l'histoire moderne.

Le sénateur Roblin: L'embêtant, évidemment, c'est qu'aux États-Unis, le commerce relève du Congrès. Cela est prévu dans leur Constitution et le projet de loi doit donc passer par le Congrès.

Le sénateur Austin: Je ne veux pas à parler davantage du processus politique américain. Une chose est sûre: nous sommes au courant des mesures protectionnistes des États-Unis.

Le sénateur Robin: Méfiez-vous de Sam. Il est à vos trousses.

Le sénateur Austin: Je vous crois sur parole. Merci, monsieur le président. Je m'entendrai avec vous sur une date qui nous convienne. Ce sera peut-être dans deux ou trois semaines.

Le président: Je remercie le Ministre et M. Bennett d'être venus témoigner devant nous aujourd'hui. Le Comité approuve-t-il une motion en vue de faire rapport des budgets supplémentaires?

Des voix: D'accord.

Le président: Voilà qui met un terme à nos travaux de ce jour.

La séance est levée.

[*Text*]

Senator Austin: ... certainly ... the process. What ... I can say is that it is not the policy of the U.S. administration. If it ever became the policy of the U.S. administration, international trade would suffer one the greatest setbacks in modern history.

Senator Roblin: The trouble is, of course, that trade in the United States belongs to Congress. It is in their constitution, and so it has to go through Congress.

Senator Austin: I do not want to comment further on the U.S. political process, but certainly we are constantly watching protectionist measures in the United States.

Senator Roblin: Watch out for Sam. He is on your trail.

Senator Austin: I will take your word on that. Thank you, Mr. Chairman. You and I will arrange another time at our mutual convenience. It may possibly be in two or three weeks from now.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister and Mr. Bennett, for appearing before us today and for giving us the benefit of your knowledge. May I ask the committee for a motion to report the estimates?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That concludes today's meeting.

The committee adjourned.

"APPENDIX 2-A"

EMBARGOED UNTIL 3:30 P.M.
TUESDAY, MARCH 13, 1984

CDIC

CANADAIR UPDATE

A REPORT TO PARLIAMENT
FROM
CANADA DEVELOPMENT INVESTMENT CORPORATION

MARCH, 1984

CANADAIR UPDATE

A REPORT TO PARLIAMENT

FROM

CANADA DEVELOPMENT INVESTMENT CORPORATION

MARCH, 1984

CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY

Canadair Limited, a major international aircraft manufacturer, has a 40-year record of technological excellence and achievement. However, the company's commercial viability has been called into question as a result of massive losses incurred in connection with the Challenger business aircraft program and the company's resulting negative net worth. This report sets out the steps taken in 1983 to restructure the management and operations of the company to make it more efficient. In addition, it outlines the the financial restructuring planned for 1984 to re-establish Canadair as a free-standing and profitable corporation, with a healthy balance sheet and no longer dependent on annual appropriations from Parliament. The combination of the 1983 reorganization and the 1984 financial restructuring should give Canadair the basis for future healthy growth, providing export dollars and stable employment for the country and new opportunities for an array of subcontractors and suppliers.

The first chapter of the report following deals with the major steps taken in 1983. These include: a restructuring of management, including the departure of four senior officers and a reduction in the number of vice presidents from 22 to 12; a 25 per cent reduction in overall company employment; a cutback in the production rate of the Challenger business aircraft to lower inventory and other costs; the introduction of tighter financial controls as well as the restoration of the internal audit function; and a review of marketing activities to improve sales performance. While many of the savings from 1983 actions will not be realized until 1984 due to severance and other costs, nonetheless, Canadair's operating loss, before interest, was reduced to $83.8 million in 1983, compared to $145.1 million in 1982.

The second chapter of the report discusses the financial results for 1983.

The third chapter of the report outlines the funding and proposed capital restructuring of the company. For Canadair to achieve commercial success, its debt and equity must be reorganized to leave Canadair as a free-standing, financially viable business organization. Only in this way will the marketplace be assured that Canadair is here to stay as a manufacturer of technologically-advanced aircraft, aircraft components and surveillance systems. To achieve this, CDIC will create a new Canadair corporation. Canadair will transfer all of its assets to this corporation. It will be the new Canadair and carry the Canadair name. However, Canadair's debt of $1.35 billion will remain with the old Canadair; this debt is currently costing the company close to $160 million a year. The debt will now become the responsibility of CDIC. As a result of the reorganization Canadair will have a positive net worth of about $160 million and should have no reason in future years to seek Parliamentary appropriations to cover operating or interest costs for existing programs.

The fourth chapter outlines the business plan for the Challenger business aircraft. The Challenger is the most technologically-advanced business aircraft of its class and is accepted as such by the marketplace. Canadair believes that it can earn a profit on the Challenger program provided it can sell just 15 a year, a conservative estimate, at current prices. This section discusses marketing and other objectives for the program.

The fifth chapter deals with Canadair's Waterbomber program. The Waterbomber is the only aircraft of its class manufactured in the world today. It is an important source of export dollars and more than 70 per cent produced to date have been exported to other countries. The company is currently working on a federal-provincial contract for 29 aircraft but is also pursuing other additional export opportunities.

The sixth chapter outlines Canadair's unmanned surveillance drone program. Canadair has an important lead in this technology and this lead will be strengthened as a result of $23 million in development funding contained in the 1983-84 supplementary estimates. Canadair's CL-289 surveillance drone will reach the production stage by 1986. It is a joint venture with German and French aerospace companies and should generate 600 jobs when the production stage is reached. The CL-227 drone is at a much earlier stage of development but could generate a similar number of jobs by 1986. Military agencies in Europe and the United States have shown strong interest in these programs and they are expected to be an important source of future earnings, exports and jobs.

The seventh chapter deals with Canadair's role as a sophisticated producer of major aircraft components. Canadair is a subcontractor to Boeing, McDonnell-Douglas, Lockheed and Grumman Corp., in both the civil and military markets. This section outlines the current major subcontracts - all of which are profitable programs - and discusses ways in which Canadair can generate additional subcontract business.

CHAPTER ONE - 1983: WHAT HAD TO BE DONE

The Government of Canada had a number of important objectives when it acquired Canadair Limited in 1976 from the company's U.S. parent, General Dynamics Corp. The investment was seen as much more than simply the preservation of jobs. In particular, Government had the following objectives:

(1) To secure offset activity for Canadian industry as a condition of major government purchases of foreign military and civilian aircraft. Canadair and its work force represented Canada's most significant pool of aerospace design and manufacturing capability; the disappearance of that pool would have entailed the loss of the more sophisticated of Canada's two aircraft manufacturers, an event which would have substantially reduced the country's capacity to obtain and perform the offset work otherwise available as a result of Canadian purchases of foreign-sourced military and commercial aerospace products.

(ii) To reduce Canada's trade deficit in manufactured products. Canadair was a major exporter of manufactured goods in the form of surveillance drones, water bombers and aircraft components. Termination of production of those goods would have increased - rather than decreased - Canada's trade deficit in manufactured products.

(iii) To ensure Canadian participation in high technology industry. The aerospace industry was seen as a desirable field for Canadian participation and expansion in high technology in view of the fact that Canada was a significant market and because Canadair had a proven record of accomplishment in this industry; the effective withdrawal of Canadair from the industry would have constituted a major set-back for the development of the industry in Canada.

Assuming Canadair could be successful in these objectives, it would bring benefits to Canadian industry generally through spin-offs and subcontracts and would create highly skilled jobs in the fields of design, systems engineering and manufacturing.

In line with these objectives, the Government of Canada approved the launch of the Challenger business aircraft program shortly after the Canadair acquisition. Approval was given on the basis of the following representations by Canadair's board and management:

(i) The aircraft could be brought to the point of commercial production by late 1976 for a non-recurring cost of $106 million;

(ii) Canadair's peak cash requirement for the program would be $128 million, with this peak requirement occurring in the third quarter of 1979;

(iii) The $106 million of design and development costs would be fully recovered if a total of 136 Challengers could be sold and delivered by mid-1982; and

(iv) at least 150 Challengers would be sold and delivered by mid-1982.

For reasons which have been explained in a statement to the Standing Committee on Public Accounts made on June 7, 1983 by Senator Jack Austin, Minister of State responsible for CDIC, Canadair's advice to government proved to be incorrect.

In fact: the Challenger was brought to the point of commercial production in early 1982; non-recurring costs (exclusive of interest) are estimated ultimately to total $460 million; Canadair's peak cash requirement for the Challenger program has not yet occurred; net cash used in the program to November 30, 1983 totalled $1.511 billion (including $569 million of interest payments); the $460 million of non-recurring costs incurred to bring the Challenger to commercial production and the $569 million of interest payments will almost certainly never be recovered; and by mid-1982, Canadair had sold and delivered 54 Challengers.

The first Challenger model, the CL-600, did not meet the original performance specifications promised by Canadair. The new Challenger, the CL-601, was developed with a view to overcoming the shortfalls in the CL-600's performance. The CL-601 has fulfilled the promises made for it by Canadair, with the result that the aircraft is highly regarded amongst knowledgeable aircraft operators. Were it not for Canadair's difficulties with the CL-600 and the adverse publicity which Canadair and the Challenger have received over the last year, the CL-601 could reasonably be expected to capture a significant share of the large business jet market.

To be fair to Canadair's board and management, the requirement to be certified under tough new standards laid down by the U.S. Federal Aviation Administration (standards that have not had to be met by the Challenger's main competitors due to earlier introduction), the financing of the high-risk Challenger program on debt rather than equity capital at a time of sharply rising interest rates, and the severe recession of 1982-83 all had highly damaging effects on the company.

The initial shortcomings of the Challenger program were attributable to both mismanagement and external factors. As Senator Austin told the Public Accounts Committee on June 7, 1983: "The plane cost more and took longer to develop than was expected, failed to meet its presold specifications, was delayed because of problems with its initial engine manufacturer and, in the certification process, encountered break-in problems, failed to achieve projected sales targets and ran head-on into the recent global recession."

The Government review of Canadair's emerging financial problems began in April 1981 with the creation of interdepartmental task force. It was organized under the chairmanship of the Department of Finance to produce a report for cabinet on the company's difficulties and possible commercial strategies to deal with those difficulties. The task force completed its report in January, 1982. The report led, in early 1982, to commitments by the board and management of Canadair to Industry, Trade and Commerce Minister Gray to (i) live within a government-guaranteed loan ceiling of $1.35 billion as the peak cash requirement, (ii) to achieve a long-term rate of return of 20 per cent on capital and (iii) to comply with a monitoring agreement reached earlier in 1982 to ensure greater shareholder control and greater Canadair accountability.

As the situation at Canadair continued to deteriorate rapidly through 1982, the Department of Industry, Trade and Commerce undertook a further and intensive review of the operations of Canadair. The review led to the decision to provide $200 million in equity capital for Canadair in late 1982, the transmittal of a letter from Industry, Trade and Commerce

Minister Lumley to Canadair's board and senior management imposing new restrictions on the company and the transfer of responsibility for Canadair to CDIC.

The letter from Minister Lumley to Canadair made it clear that the infusion of $200 million in new equity was contingent upon Canadair living up to strict new conditions. "I recognize that these are stringent conditions," Minister Lumley wrote. "However, they are being imposed in conjunction with the interim funding as a partial response to a deteriorating situation which has developed with respect to the financial exposure of the Crown."

On assuming responsibility for Canadair, CDIC found the following problems:

1. A failure by management realistically to identify and address the business problems of Canadair.

2. Inadequate disclosure by management of corporate information to Parliament, Government and the board to allow for meaningful awareness and resolution of corporate difficulties.

3. The over-aggressive use of an accounting method that failed to reveal the full extent of the company's true financial difficulties.

4. A Challenger production rate in excess of market demand, with consequent excessive and costly inventory buildup.

5. Outstanding delivery commitments of Challenger aircraft at prices less than the cost of parts and labour.

6. Marketing projections which were excessively optimistic and which were not subject to critical review.

7. A Middle East distributor agreement that was not in Canadair's best interests.

8. A corporate structure that lacked clear lines of accountability.

9. A level of production and managerial employees whose numbers were excessive in relation to the production and sales

rates which the company could reasonably expect to achieve in the forseeable future.

10. A board of directors that did not adequately participate in the key decisions of the company.

Over the past year CDIC and Canadair have taken a number of steps to help assure the company of a viable long-term future, with prospects for growth. These steps include:

1. Personnel changes to strengthen the management group. The president of the company was replaced and four senior officers have departed.

2. A commitment to full and timely disclosure, including an audited annual report and unaudited quarterly reports. Parliament was provided with an audited financial report for 1982, along with extensive financial data for earlier years. Canadair has produced and published quarterly financial statements as at June 30 and September 30, 1983. Those statements, together with the accompanying notes and commentary, were designed to meet the reporting and disclosure rules applicable to companies whose securities are traded on Canadian stock exchanges. CDIC is committed to the publication by Canadair of such financial statements for each of the first three quarters in every fiscal year. As is the case with publicly-traded companies, the last quarter's financial results will be incorporated in the annual audited financial statements.

3. The adoption of conservative accounting practices. As explained in the June, 1983 report, CDIC is of the opinion that Canadair used an overly-aggressive form of program accounting in recording certain costs and revenues for purposes of Canadair's audited financial statements for 1981 and prior years. Canadair's 1982 audited statements were, therefore, prepared on the basis of a conservative, more traditional form of program accounting. In CDIC's opinion, those financial statements presented a more realistic view of Canadair's assets and liabilities.

4. The strengthening of financial controls through the reinstatement of the office and function of internal auditor. The function had been eliminated in 1982.

5. The establishment of a lower Challenger production rate. In February 1983, Canadair was producing Challengers at the rate of 30 aircraft per year. CDIC and Canadair's management concurred in reducing that rate to 24 aircraft per year. In July of 1983, the Challenger production rate was again reduced to 16 Challengers per year. In December of 1983, steps were taken to permit production of 19 Challengers in 1984. The foregoing changes in production rate were made as a result of CDIC's assessment of the probable rate of Challenger sales in 1983 and 1984. To date, that assessment appears to be valid; by December 31, 1983, Canadair had delivered all but one of the Challengers built in 1983. No Challenger sales have been lost in 1983 by reason of the unavailability of aircraft. The production rate reductions resulted in cash savings to Canadair in 1983 of $37 million and will result in further cash savings of $141 million in 1984.

6. The enforcement of sound sales practices. All new Challenger orders are being signed at a price which recovers all costs, except interest on past debts and which, on the basis of 15 deliveries a year results in a profit before that interest for the program. With the capital restructuring described later in this report, Canadair's debt burden will be removed and the Challenger, at 15 sales per year at current prices, will yield a profit.

7. Changes in forecasting and marketing. Canadair has adopted a more realistic sales forecasting approach and is taking other steps to reorganize its marketing efforts. A new Canadair office - Corporate Vice President, Marketing - has been created. Canadair has adopted a conservative method of counting new orders. It lists only firm orders, and to be considered firm an order must (a) be legally enforceable by Canadair, (b) be with a customer who has a clear ability to pay for the plane, and (c) be with a customer who has not indicated any desire not to take the plane. In addition, Canadair has employed two major outside groups to provide a view of market prospects for the Challenger. On the basis of that view and other analysis, CDIC and Canadair have concluded that with a prudently conservative view of market share, the Challenger program can generate a profit, including overhead but excluding interest on past debt.

8. The modification of Canadair's Middle East distributorship. Canadair has concluded a new representative and

distributor agreement with TAG Aeronautics (Saudi Arabia) Ltd., and has settled an arbitration claim made by TAG through the International Chamber of Commerce. The two companies will be co-operating closely to realize Challenger sales opportunities in the Middle East.

9. Changes in management and management structure. After making a careful assessment of Canadair's management structure, CDIC concluded that signficant changes were required. The structural changes which have been made were designed to produce a management team organized along functional lines. Authority and responsibility have been reallocated in accordance with the new structure and the management team is now functioning satisfactorily. The number of vice presidents was reduced from 22 to 12. The previous and new organization charts are included in this report, demonstrating the clearer lines of responsibility and accountability within Canadair.

10. The implementation of cost reductions. Significant reductions have been made in corporate overhead and operating costs. CDIC concluded in early 1983 that general and administrative costs at Canadair were unnecessarily high. Commencing in the spring of 1983, action was undertaken to reduce those costs. The methods adopted were:

(i) to reduce the number of "indirect" employees by 25 per cent from the level which prevailed on January 1, 1983, and

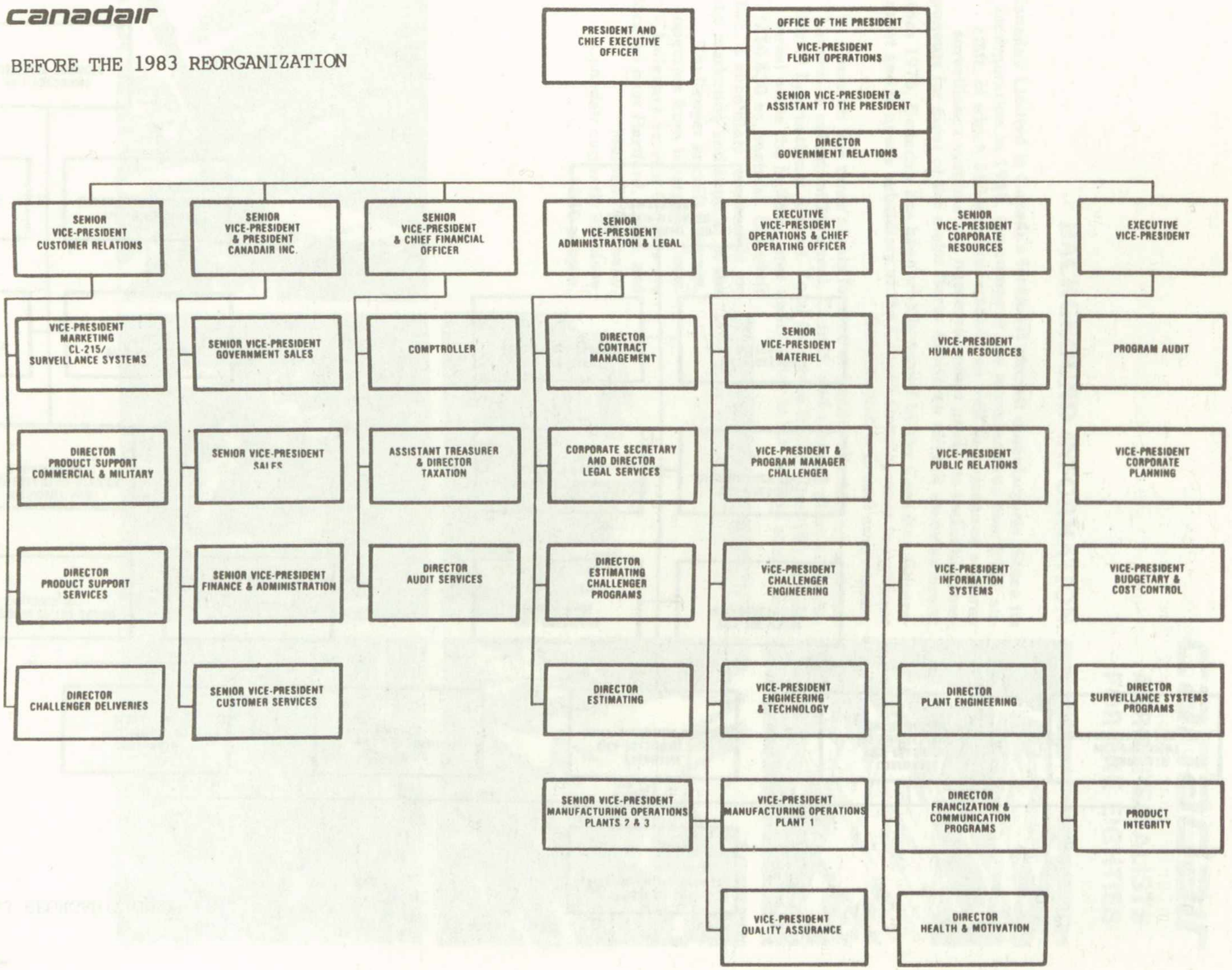
(ii) to eliminate all support functions which were of questionable value or which could be acquired more cheaply from outside sources.

The planned reduction in the number of indirect employees was accomplished by December 31, 1983. The elimination of certain support functions has been ongoing since early summer and will continue indefinitely. The annualized rate of general and administrative costs for January, 1984 was 74 per cent of the annualized rate of those costs for January, 1983. The savings to Canadair, once severance costs have been absorbed, will be $27.5 million a year.

Canadair today is a downsized company, leaner but stronger. With a proposed capital restructuring it now has the potential to return to profitability, to make an important contribution to the growth of Canadian high-technology products and skills, to generate additional manufactured exports and to provide significant capacity for new subcontracts and other programs. The company has strong Government support, a new management team, a proposed capital restructuring that will give it a sound financial base, a credible business plan for the future and superior products.

canadair

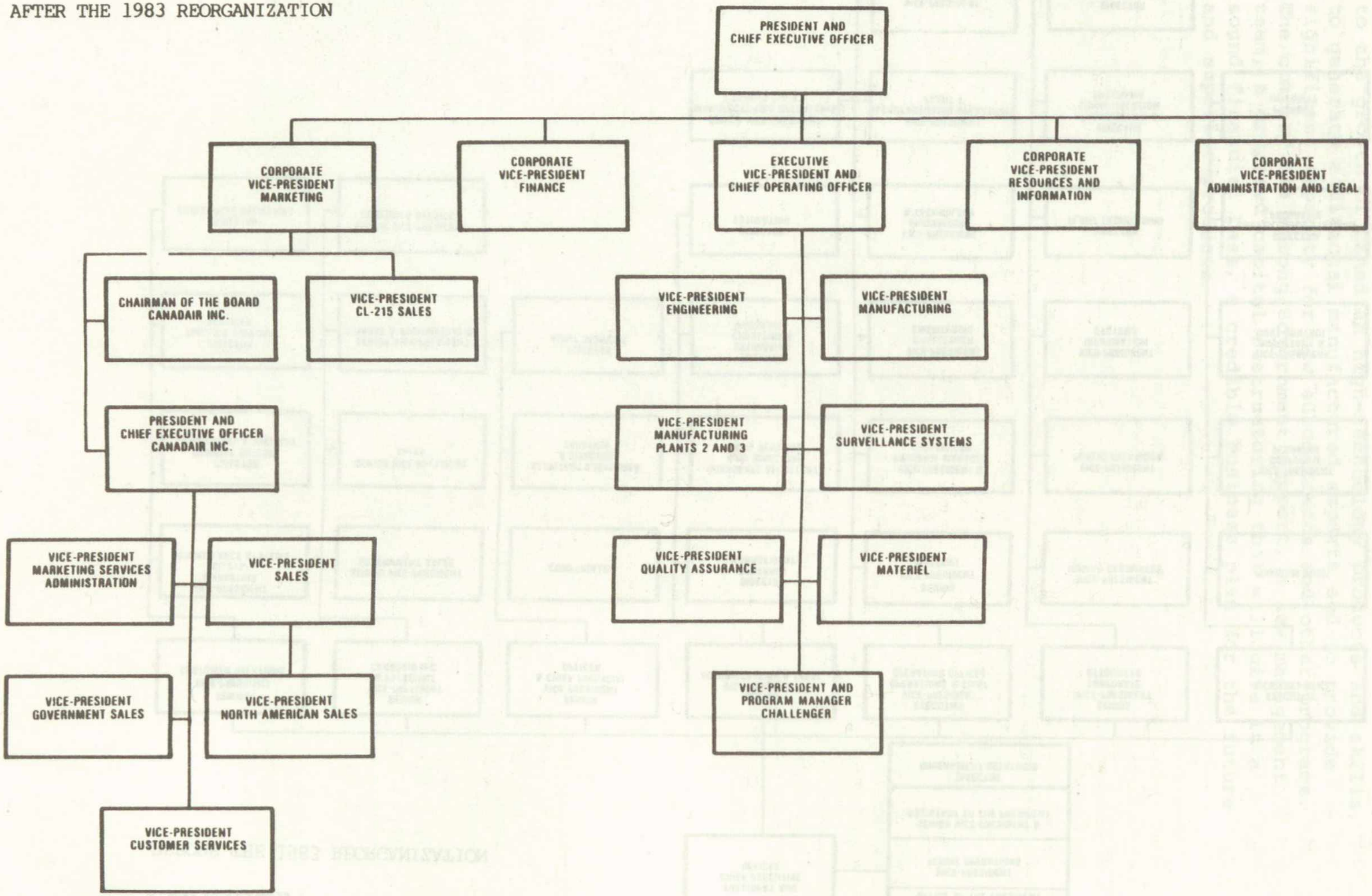
BEFORE THE 1983 REORGANIZATION



SEPTEMBER 1983

canadair

AFTER THE 1983 REORGANIZATION



OCTOBER 1983

canadair

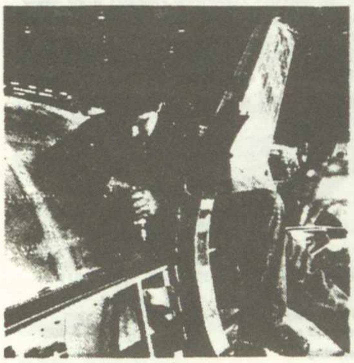
AEROSPECIALISTS FOR THE EIGHTIES

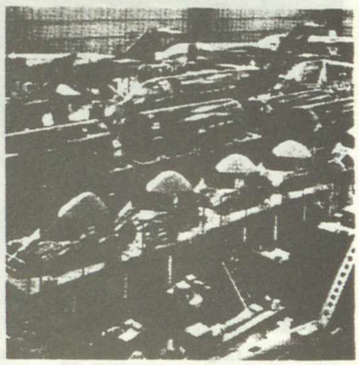
BACKGROUND INFORMATION

Canadair Limited is Canada's foremost aircraft manufacturer. Since its incorporation in 1944, the company has manufactured over 3900 aircraft, of which 580 were supersonic, as well as unmanned airborne surveillance systems and numerous other products including components for most of the major North American aircraft manufacturers.

Since 1976, Canadair has been wholly owned by the Canadian Government and is now a subsidiary of the Canada Development Investment Corporation, a Crown corporation.

Canadair has three plants located at Cartierville Airport in Saint-Laurent, a suburb of Montreal, Canada, and a fourth plant at nearby Dorval International Airport. Total land area is 224 acres (90.65 hectares) while the building area under cover is 2.7 million square feet (250,830 sq. metres). Canadair Inc., a subsidiary responsible for the marketing and support of the Challenger aircraft program, operates from Westport, Conn. Challenger Service Centers are located near Hartford, Conn. and Munich, Germany. Canadair currently employs 4350 people.





CHALLENGER 600

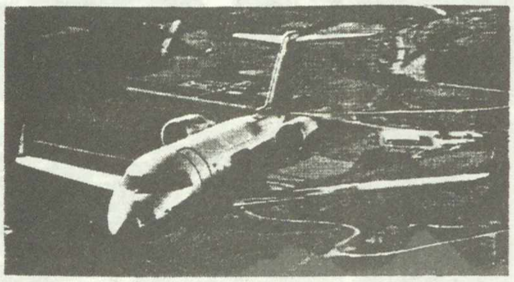
The Challenger is a twin-engined jet aircraft which features a wide-bodied fuselage, advanced technology wing and quiet, fuel-efficient turbofan engines.

The transcontinental Challenger 600 is powered by Avco Lycoming ALF 502L engines.

Technical Data

Engines:	Two Avco Lycoming ALF 502L		
	Thrust	7,500 lb.	3.402 kg
Aircraft Dimensions:	Wing span	61 ft. 10 in.	18.85 m
	Length	68 ft. 5 in.	20.85 m
	Height	20 ft. 8 in.	6.30 m
Cabin Dimensions:	Length	28 ft. 3 in.	8.61 m
	Width (centreline)	8 ft. 2 in.	2.49 m
	Headroom	6 ft. 1 in.	1.85 m
	Area	202 sq.ft.	18.81 m^2
	Volume	1150 cu.ft.	32.56 m^3
Weights:	Maximum take-off	41.100 lb.	18,643 kg
	Maximum landing	36.000 lb.	16.329 kg
	Max. zero fuel	28,500 lb.	12.927 kg
	Typical Operating weight empty	23,170 lb.	10,510 kg
	Max. fuel load	14,900 lb.	6.759 kg
	Payload — full fuel	3,180 lb.	1,442 kg

Performance:		Mach	kts	mph	km/h
Speed:	Normal cruise	0.77	442	507	819
			n.mi.	sta.mi.	km
Range:	NBAA IFR at long range cruise (5 pass.)		2.800	3.222	5.186
Ceiling:	Max. operating altitude			41,000 ft.	13.716 m
Airfield Performance:	Balanced field length at max. take-off weight			5.700 ft.	1.737 m
	Landing distance at max. landing weight			3.900 ft.	1.189 m
Noise Level:	Take-off				84.7 EPNdB
	Approach				91.6 EPNdB
	Sideline				89.5 EPNdB



CHALLENGER 601

The intercontinental Challenger 601 is powered by General Electric CF34-1A engines and is equipped with winglets for improved cruise efficiency.

Technical Data

Engines:	Two General Electric CF34-1A		
	Thrust	8.650 lb.	3.924 kg
Aircraft Dimensions:	Wing span	64 ft. 4 in.	19.61 m
	Length	68 ft. 5 in.	20.85 m
	Height	20 ft. 8 in.	6.30 m
Cabin Dimensions:	Length	28 ft. 3 in.	8.61 m
	Width (centreline)	8 ft. 2 in.	2.49 m
	Headroom	6 ft. 1 in.	1.85 m
	Area	202 sq.ft.	18.81 m^2
	Volume	1150 cu.ft.	32.56 m^3
Weights:	Max. take-off	43.100 lb.	19.550 kg
	Maximum landing	36.000 lb.	16.329 kg
	Max. zero fuel	29.500 lb.	13.381 kg
	Typical operating weight empty	24.525 lb.	11.124 kg
	Max. fuel load	16.725 lb.	7.586 kg
	Payload — full fuel	2.000 lb.	907 kg

Performance:		Mach	kts	mph	km/h
Speed:	Normal cruise	0.77	442	507	819
			n.mi.	sta.mi.	km
Range:	NBAA IFR at long range cruise (5 pass.)		3,460	3,982	6.408
Ceiling:	Max. operating altitude			41.000 ft.	13,716 m
Airfield Performance:	Balanced field length at max. take-off weight			5,400 ft.	1,646 m
	Landing distance at max. landing weight			3,950 ft.	1,204 m
Noise Level:	Take-off				79.9 EPNdB
	Approach				89.4 EPNdB
	Sideline				84.8 EPNdB

NOTE: Challenger data are based on actual flight experience; for performance guarantees, see Technical Specifications.

THE CL-215

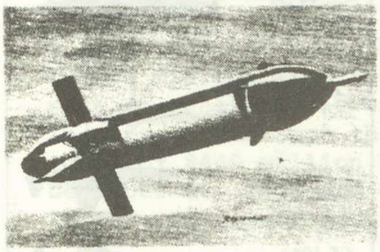
The CL-215 is a twin-engined amphibious aircraft. Primarily intended for forest firefighting, the CL-215 is adaptable to a wide variety of roles involving water operations and flight at low speeds and low altitudes.

As a firefighter, the aircraft's main operational advantage lies in its ability to scoop 1176 Imperial gallons (1410 U.S. gal., 5347 litres) of water in ten seconds as it skims over the surface of any suitable body of water.

Engines:	Two Pratt & Whitney R 2800 – CA-3: 2.100 bhp each		
Dimensions:	Wing span	93 ft. 10 in.	28.60 m
	Length	65 ft. 0.5 in.	19.82 m
	Height	29 ft. 5.5 in.	8.98 m
Weights:	Maximum take-off		
	(land)	43.500 pounds	19.731 kg
	(water)	37.700 pounds	17.100 kg
	Maximum landing		
	(land)	34.400 pounds	15.604 kg
	(water)	37.000 pounds	16.783 kg
	Max. payload	12.000 lb.	5.443 kg
Speed:	Maximum cruise	190 mph	305 km/h
Range:	with 3,500 lb. (1.588 kg) payload @ long range cruise power	n.mi. sta.mi. km 1.130 1.300 2.095	
Endurance:	Typical firefighting time	4.5 hours	
Scooping:	Time: 10 seconds		
	Distance (50 ft. to 50 ft.):	3.940 ft.	1200 m
Passenger Capacity:	26 seats		
Most drops by one aircraft in one day:	225. Yugoslavia 1982		
Most drops by one aircraft in one hour:	31. Quebec 1975		
Operators:	Canada, Spain, France, Greece, Italy, Yugoslavia, Thailand, Venezuela		

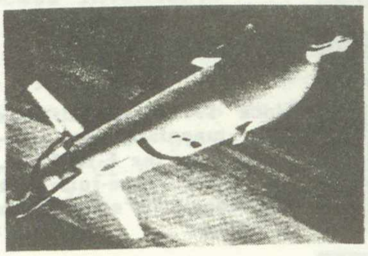
SURVEILLANCE SYSTEMS

These are intelligence-gathering devices for battlefield commanders. The CL-89 and CL-289 drone systems consist of unmanned air vehicles (drones) plus related support equipment. The drone is launched from a zero-length launcher by a rocket booster. Thrust for sustained flight is provided by a turbojet engine. The drone flies a programmed course and is recovered by parachute. The CL-227 Surveillance and Target Acquisition System is a remotely piloted air vehicle plus support equipment. The air vehicle can take-off and land vertically, hover and fly horizontally. Its sensor transmits real-time data.



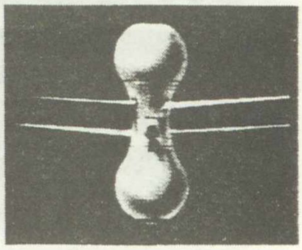
CL-89

Length: 8 ft. 6.5 in. (2.6 m): **Diameter:** 13 in. (33 cm)
Weight at launch (less booster) 238 lb. (108 kg)
Speed: 460 mph (741 km/h) **Range:** 87 sta.mi. (140 km)
Sensors: Photographic or Infra-red Line Scan
Users: West Germany, U.K., Italy, and France



CL-289

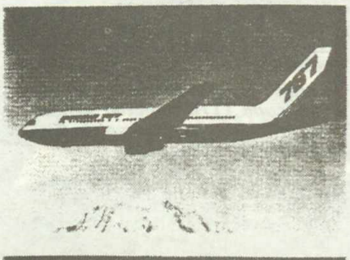
Length: 11 ft. 10 in. (3.61 m): **Diameter:** 15 in. (38 cm)
Weight, Speed and Range: Classified
Sensors: Photographic and Infra-red Line Scan with real-time data link.
Users: Being developed by Canadair and Dornier GmbH for West Germany.



CL-227

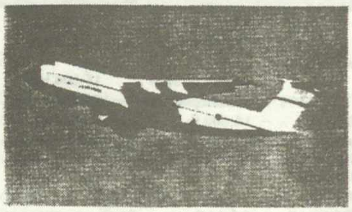
Height overall: 5 ft. 5 in. (1.64 m)
Rotor disc diameter: 8 ft. 4 in. (2.54 m)
Weights: max. take-off 339 lb. (154 kg): **Fuel** 81 lb. (37 kg)
Payload 68 lb. (31 kg)
Speed: 70 kts (130 km/h): **Typical mission endurance** 2.5 to 3 hours
Sensor: Radar, thermal or TV imaging systems and laser designating equipment

MAJOR CURRENT SUB-CONTRACTS



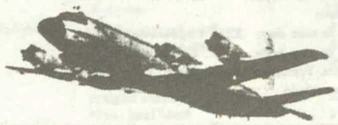
BOEING 767

Canadair manufactures the rear fuselage section for the new Boeing 767 aircraft. The section is a truncated cone 31 ft.(9.5 m) long.



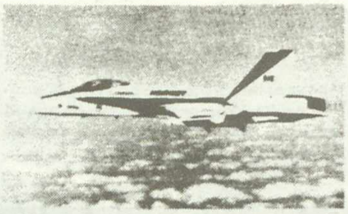
LOCKHEED C-5B

Canadair is producing wing leading edge ribs and islands, slats, slat tracks, ailerons and aft cargo doors for the C-5B Military Transport.



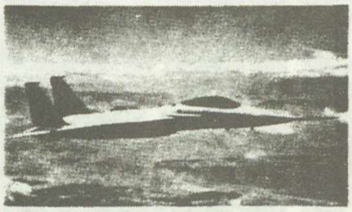
LOCKHEED P3C ORION

Canadair manufactures components for the Orion Long Range Patrol Aircraft including outerwing and centerwing boxes, aft body, forward and aft radomes, and electrical load centers.



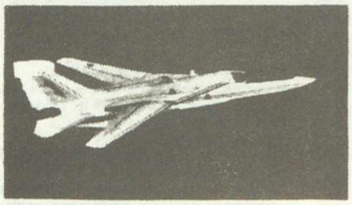
MCDONNELL DOUGLAS F/A-18A

Canadair has a contract to produce forward fuselage nose barrels for the CF-18 and F/A-18A strike fighters.



MCDONNELL DOUGLAS F-15

Since 1974 Canadair has been manufacturing components for the F-15 Eagle. All entail close-tolerance machining from solid billets or forgings.



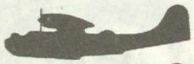
GRUMMAN EF-111A

Canadair produces the vertical stabilizer of this tactical jamming version of the F-111 for Grumman.

AIRCRAFT PRODUCTION HISTORY

To-date Canadair has produced over 3900 aircraft including 3200 jet aircraft of which 580 were supersonic. The completed programs are listed below with numbers of aircraft produced shown in parentheses.

PBY-5 CANSO (369)



NORTH STAR DC-4M (71)

T-33 SILVER STAR (656)

F-86 SABRE (1815)

CL-28 ARGUS (33)

CL-66 COSMOPOLITAN (10)

CL-41 (212)

CL-44-D4 (27)

CL-44-6 YUKON (12)

F-104G (140)

CF-104A (200)

CL-84 VSTOL (4)

CF-5D/NF-5B (76)

CF-5A/NF-5A (164)

CHAPTER TWO - 1983 FINANCIAL RESULTS

As shown in the 1983 audited financial statements of Canadair which accomany this report, the company incurred a loss of $334.2 million in 1983. Several aspects of the 1983 results should be noted:

1. The 1983 loss from operations of $83.8 million compares to the 1982 operating loss of $145.1 million. The improvement resulted from cost reductions implemented in 1983 and from the higher selling prices mentioned in item 2 above.

2. Sales for 1983 aggregated $387.1 million, compared to $429.4 million in 1982. The lower sales for 1983 resulted from the generally depressed 1983 market for executive jets and from the adverse publicity which surrounded Canadair and the Challenger throughout much of the year.

3. The cost of sales for 1983 was $22.5 million less than the sales revenue; in 1982, the cost of sales exceeded sales revenue by $71.6 million. The turn-around in 1983 was due in part to an improvement in the selling price of some products and, in lesser degree, to a reclassification as "Operating expenses" of some costs which had previously been included in "Cost of sales".

4. Operating expenses for 1983 were $106 million, compared to $73.5 million in 1982. The increase for 1983 is attributable to (i) the reclassification referred to in item 2 above, and (ii) the inclusion in operating expenses of 1983 engineering, development, marketing, product support, financing, general and administrative costs related to the Challenger CL-601, which costs had previously been included as part of programs in process inventory.

5. Interest and other financing expenses for 1983 declined by $60 million from the 1982 level. The decline was due in part to generally lower interest rates on Canadair's debt and in part to the fact that, because government contributed a total of $440 million by way of equity to the company between December 31, 1982 and June 30, 1983, the company's borrowing levels were lower during 1983.

6. In 1983, Canadair wrote off a further $95 million as "Unusual items" to reduce Challenger inventories to net realizable values and to provide for certain other anticipated costs associated with the Challenger program. In 1982, the comparable write-off was $1.054 billion.

7. The losses incurred in 1982 and 1983 left Canadair with a negative net worth of $1.255 billion as at December 31, 1983; at December 31, 1982, the company's negative net worth was $1.161 billion. As stated elsewhere in this report, the company's ability to sell its products is seriously impaired by the current financial condition. To overcome that difficulty, a planned restructuring of Canadair's business is described in Chapter Three of this report.

Canadair delivered 12 Challenger CL-600's and 14 Challenger CL-601's during 1983, bringing to 93 the number of Challenger aircraft delivered to customers (78 Challenger CL-600's and 15 Challenger CL-601's). In 1982 the company delivered 34 Challenger CL-600's and one Challenger CL-601. At the end of 1983, the company had a $432 million backlog, consisting of $379 million in commercial orders and $53 million in military orders.

There are many other aspects of Canadair's 1983 results which will be of interest to the Committee. All relevant information is available to the Committee, with the usual qualification that competitively-sensitive data will be provided to the Committee <u>in camera</u>.

CANADAIR LIMITED

CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

THORNE RIDDELL

Comptables agréés/Chartered Accountants

POISSANT RICHARD

AUDITORS' REPORT

To the Shareholder of
Canadair Limited

We have examined the consolidated balance sheet of Canadair Limited as at December 31, 1983 and the consolidated statements of income (loss) and retained earnings (deficit) and changes in financial position for the year then ended. Our examination was made in accordance with generally accepted auditing standards, and accordingly included such tests and other procedures as we considered necessary in the circumstances.

In our opinion, these consolidated financial statements present fairly the financial position of the company as at December 31, 1983 and the results of its operations and the changes in its financial position for the year then ended in accordance with generally accepted accounting principles applied on a basis consistent with that of the preceding year.

We have been asked by the company to give an audit opinion in the form required by section 77 of the Financial Administration Act. Accordingly, we further report that in our opinion proper books of account have been kept by the company, the financial statements are in agreement therewith, and the transactions that have come under our notice have been within the powers of the company.

Thorne Riddell

Chartered Accountants

Montreal, Canada
February 10, 1984

International/Klynveld Main Goerdeler

CANADAIR LIMITED

(Incorporated under the laws of Canada)

CONSOLIDATED BALANCE SHEET AS AT DECEMBER 31, 1983

ASSETS

	1983	1982
	(in thousands of dollars)	
CURRENT ASSETS		
Cash	$ 5,115	$ 5,497
Accounts receivable	35,248	43,045
Contracts and programs in process and inventories less advances and progress billings (notes 3 and 4)	149,838	127,651
Prepaid expenses	2,358	5,040
	192,559	181,233
PROPERTY, PLANT AND EQUIPMENT (note 5)	120,931	118,353
Less accumulated depreciation	66,011	60,174
	54,920	58,179
OTHER ASSETS		
Term receivable, net of current portion	5,138	5,129
Deferred charges, net (note 6)	24,111	22,483
	29,249	27,612
	$ 276,728	$ 267,024

Approved on behalf of the Board

Director

Director

LIABILITIES

	1983	1982
	(in thousands of dollars)	
CURRENT LIABILITIES		
Bank loans (note 7)	$ 20,440	$ 10,575
Accounts payable	86,105	79,063
Accrued liabilities	257,269	273,886
Customer deposits	1,386	2,620
Principal due within one year on long term debt	38,874	86,062
	404,074	452,206
LONG TERM DEBT (note 8)	1,127,652	975,605

SHAREHOLDER'S EQUITY (DEFICIT)

	1983	1982
CAPITAL STOCK (note 9)		
251,700 Preferred shares, Class B	25,170	25,170
3,102,206 Common shares, Class A	17,244	17,244
	42,414	42,414
CONTRIBUTED SURPLUS (note 2)	440,000	200,000
EXCESS OF APPRAISED VALUE OF LAND OVER COST (note 5)	10,760	10,760
DEFICIT	(1,748,172)	(1,413,961)
	(1,254,998)	(1,160,787)
	$ 276,728	$ 267,024

Contingencies (notes 2, 16 and 19)

CANADAIR LIMITED

CONSOLIDATED STATEMENT OF INCOME (LOSS)

AND RETAINED EARNINGS (DEFICIT)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

	1983	1982
	(in thousands of dollars)	
Sales	$ 387,136	$ 429,379
Cost of sales	364,612	500,971
GROSS MARGIN	22,524	(71,592)
Operating expenses (note 3)	106,321	73,500
LOSS FROM OPERATIONS	(83,797)	(145,092)
Interest and other financing expenses (note 12)	155,294	215,477
LOSS BEFORE UNUSUAL ITEMS AND INCOME TAXES	(239,091)	(360,569)
Unusual items relating to Challenger Program (note 3)	95,042	1,054,327
LOSS BEFORE INCOME TAXES	(334,133)	(1,414,896)
Income taxes (note 11)	78	26
LOSS FOR THE YEAR	(334,211)	(1,414,922)
RETAINED EARNINGS (DEFICIT) AT BEGINNING OF YEAR	(1,413,961)	961
DEFICIT AT END OF YEAR	$(1,748,172)	$(1,413,961)

CANADAIR LIMITED

CONSOLIDATED STATEMENT OF CHANGES IN FINANCIAL POSITION

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

	1983	1982
	(in thousands of dollars)	
SOURCE OF FUNDS		
From Operations		
Net Income (Loss)	$ (334,211)	$(1,414,922)
Adjustments for non-cash items		
Depreciation	5,837	6,126
Amortization of deferred charges	13,639	11,981
Unusual items relating to Challenger Program	95,042	1,054,326
Total from Operations	(219,693)	(342,489)
Long term debt, net of discount and expenses of $0.3 million (1982 - $22 million)	547,008	620,087
Contributed surplus	240,000	200,000
Decrease in accounts receivable	7,797	22,471
Decrease (Increase) in prepaid expenses	2,682	(1,718)
Total sources, net	577,794	498,351
USES OF FUNDS		
Additions to equipment	2,578	8,532
Reduction of long term debt	395,268	255,086
Increase in term receivable	9	5,129
Additions to deferred charges	14,960	26,463
Increase (Decrease) in contracts and programs in process and inventories, net	72,249	(25,742)
Decrease (Increase) in accounts payable and accrued liabilities, net	54,555	(59,830)
Decrease in customer deposits	1,234	10,566
Decrease (Increase) in current portion of long term debt	47,188	(35,850)
Total uses	588,041	184,354
INCREASE IN CURRENT BANK LOANS, NET OF CASH	$ 10,247	$ 313,997

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

1. SUMMARY OF SIGNIFICANT ACCOUNTING POLICIES

(a) Basis of presentation and consolidation

The financial statements have been prepared in accordance with generally accepted accounting principles applicable to a company as a going concern. The company's ability to continue as a going concern will depend upon obtaining additional financing (see note 2).

The consolidated balance sheet and consolidated statements of income (loss) and retained earnings (deficit) and changes in financial position include the assets and liabilities, results of operations and changes in financial position of the wholly-owned subsidiaries, Canadair Services Limited, Canadair Inc. and Challenger Aviation Service GmbH.

(b) Accounting for long term contracts and programs

In accordance with industry practice, work in process under long term government contracts and commercial contracts and programs is classified as a current asset on the balance sheet even though a portion is not expected to be realized within one year.

Government contracts in process are stated at costs incurred (including general and administrative expenses), plus estimated earnings on such costs, less advances and progress billings. Sales and earnings are recognized primarily using the percentage-of-completion method, whereby sales are recorded as costs are incurred or as units are delivered and include that proportion of estimated earnings at contract completion that costs incurred to date bear to estimated costs at contract completion.

Commercial contracts and programs in process, including aircraft programs, are accounted for primarily under the program method of accounting and are stated at actual production costs incurred (including factory overhead and in certain circumstances engineering, support, general and

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

(b) Accounting for long term contracts and programs (Cont'd)

administrative expenses) less advances and progress billings. The allocation of costs to cost of sales for delivered units is based upon the estimated gross profit margin of the units expected to be produced conservatively estimated. Sales and earnings are recognized as units are delivered.

Under long term contracts and programs, the company does not recognize earnings until such time as sufficient production has been accomplished and there is minimum risk in estimating total contract earnings. At such time, earnings are recorded based on the work completed to date. Estimated losses are recorded in full as soon as they are identified. Earnings and losses recorded in the current year may include the cumulative effect of adjustments to prior years' estimates.

Estimated earnings or losses on contracts and programs are determined from projected revenues and manufacturing costs taking into account factors such as expected sales, price levels, production costs and other variables which are beyond the company's control. Because these factors can not be measured with precision, the estimates are subject to periodic revisions. If future assessments indicate that any unamortized costs are not recoverable, the excess will be charged to earnings immediately.

Development costs which qualify for deferral are inventoried and amortized over the number of units to be produced. When the recovery of amounts deferred to future periods becomes uncertain, such costs are written off as a charge to earnings in the year.

Title to work performed under certain contracts in process and to related inventories is vested in the customer in accordance with contract provisions.

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

(b) Accounting for long term contracts and programs (Cont'd)

Contract and program costs relating to claims by the company arising out of contractual disputes are included in contracts and programs in process when management is of the opinion that the amount of such costs does not exceed the net realizable value of the claims. Losses on claims are recorded in full as soon as they are identified.

(c) Foreign currency translation

Foreign currency assets and liabilities, including those of foreign subsidiaries Canadair Inc. and Challenger Aviation Service GmbH, are translated into Canadian dollars in accordance with the temporal method. Under that method, monetary assets and liabilities are translated at the year-end rate; non-monetary assets and liabilities are translated at rates in effect on the dates of the transactions.

Exchange variances resulting from the translation of term bank loans and other long term debt are deferred and amortized over the life of the debt.

(d) Forward exchange contracts

Forward exchange contracts entered into by the company are intended to hedge foreign currency transactions; the effect of a change in exchange rates is

(i) included in the determination of net income for the year in which the change occurs, if the life of the contract expires in the current or following fiscal year; or

(ii) amortized over the life of the contract, if the life of the contract extends beyond the end of the following fiscal year.

The discount or premium on such contracts is amortized over the life of the contracts.

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

(e) Inventories

Inventories of commercial products, materials and spare parts are stated at the lower of average cost or net realizable value.

(f) Property, plant and equipment

Buildings, machinery and equipment are stated at cost. Land is stated at the 1974 appraised value net of disposals.

Depreciation is provided principally on a declining balance basis. The depreciation rates for buildings vary from 4% to 10% and for machinery and equipment from 20% to 30%. The depreciation of certain machinery is based on usage over the estimated life of the machinery.

The excess of appraised value of land over cost is reduced proportionately when land is sold.

(g) Unamortized discount and expenses on long term debt

Discount and expenses on long term debt are amortized on a straight-line basis over the life of the debt and included in interest and other financing expenses.

(h) Pension costs

Current service costs under company pension plans are charged to costs incurred as they accrue and are funded as necessary following the most recent actuarial review of the plans. Past service costs are charged to costs incurred over varying periods as they are funded.

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

2. GOVERNMENT GUARANTEES AND FINANCING REQUIREMENTS

The Government of Canada has the authority to guarantee certain financial arrangements of the company with financial institutions to a maximum of $1,350 million. The company's forecast cash requirements indicate that, without additional financing arrangements, the total debt for which the company expects to need Government guarantees will exceed the authorized limit of $1,350 million in the second quarter of 1984. On December 30, 1982, and June 30, 1983, the Government of Canada contributed $200 million and $240 million respectively to the company's equity account. Additional capital subscriptions or an increase in the guarantee limit, or both, will be necessary to provide the company with the working capital required to ensure that the company will continue as a going concern, the basis on which these financial statements have been prepared. The Government of Canada has confirmed its intention to increase the equity of the company by an amount of $310 million, through approval of additional funding authority included in supplementary estimates to be introduced in the Parliament of Canada before March 31, 1984.

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

3. CHALLENGER PROGRAM

The Challenger 600 program commenced in late 1976 with first flight in November 1978 and type certification in November 1980. Modifications developed through the certification process were incorporated in the aircraft in production during 1981. As a result of continual review and monitoring of production throughout 1982, management determined that the program development process for the Challenger 600 was completed by December 31, 1981 and that commercial production commenced in 1982. Type certification of the Challenger 601 was received in March 1983, and commercial production was determined to have commenced in January 1983. At December 31, 1983, 78 aircraft had been delivered under the Challenger 600 program, and 15 aircraft under the Challenger 601 program.

Prior to 1982, costs such as engineering, development, marketing, product support, general and administrative expenses and financing costs had been included as part of programs in process inventory because management of the company believed at the time that all such inventoried costs would be recovered in the future. Concurrent with the commencement of commercial production on each program, the company ceased charging these costs to programs in process inventory and such costs incurred have been included in operating expenses in the relevant year.

Management determined as at December 31, 1982, that there was no longer reasonable assurance that the inventoried costs discussed in the preceding paragraph would be recovered from future sales and, accordingly, those costs incurred prior to 1982 were written off in 1982 as Unusual items. Unusual items written off in 1982 in the amount of $1,054.3 million also included estimated excess early production cost, development costs for the Challenger 601, provisions for claims, surplus and obsolete materials and other related estimated losses, aggregating $361.2 million. In 1983, $95 million was written off as Unusual items to reduce inventories to estimated net realizable values and to provide for other costs associated with the Challenger Program.

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

3. CHALLENGER PROGRAM (Cont'd)

The company is currently producing Challengers at the rate of approximately 1.5 aircraft per month, which rate is believed by management to be consistent with the market prospects for the Challenger. The company is continuing to acquire material, parts and supplies to maintain production at the current rate.

4. CONTRACTS AND PROGRAMS IN PROCESS AND INVENTORIES

	1983	1982
	(in thousands of dollars)	
Challenger Program:		
Finished goods including aircraft, less advances of $15.9 million (1982 - $19.1 million)	$ 69,584	$ 66,915
Work in process, materials, parts and supplies less advances of $56.9 million (1982 - $147.6 million)	33,372	13,419
	102,956	80,334
Other Commercial Programs, Contracts and Products:		
Finished goods including aircraft	19,729	16,479
Work in process, materials, parts and supplies less advances and progress billings of $39.2 million (1982 - $33.3 million)	19,445	29,089
	39,174	45,568
Government Contracts:		
Work in process	7,708	1,749
	$ 149,838	$ 127,651

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

5. PROPERTY, PLANT AND EQUIPMENT

	1983			1982
	Assets	Accumulated depreciation	Net book value	Net book value
	(in thousands of dollars)			
Buildings, at cost	$ 43,909	$ 18,870	$ 25,039	$26,604
Machinery and equipment, at cost	64,954	47,141	17,813	19,507
	108,863	66,011	42,852	46,111
Land, at 1974 appraised value, net of disposals	12,068	-	12,068	12,068
	$120,931	$ 66,011	$ 54,920	$58,179

6. DEFERRED CHARGES

	1983	1982
	(in thousands of dollars)	
Unamortized expenses and unamortized foreign exchange variance on long term debt	$21,610	$18,280
Unamortized foreign exchange variance, net of unamortized premium on forward exchange contracts	2,501	4,203
	$24,111	$22,483

7. BANK LOANS

Bank loans (including long term bank loans - note 8) are secured by a general assignment of accounts receivable and, to a maximum of $400 million, by trust deeds providing a first fixed charge over land, buildings, machinery and equipment and a floating charge over all other assets of the company.

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

8. LONG TERM DEBT

	1983	1982
	(in thousands of dollars)	
Loans covered by Government of Canada guarantee or other Government support:		
Notes due June 15, 1983 with interest at 8 1/2% (U.S. $70 million)	$ -	$ 86,058
Term loan due October 4, 1984 with interest at 9 3/4% (U.S. $30 million)	37,332	36,882
Term bank loan due January 14, 1985 with interest at one year LIBOR plus 7/8% renewed annually and annual payments of principal of U.S. $1.25 million (U.S. $22.5 million) (note 7)	-	27,662
Term loan due August 22, 1985 with interest at 9 3/4% (U.S. $10 million)	12,444	12,294
Term bank loan due May 7, 1986 with interest at LIBOR plus 1/2% (U.S. $187.5 million) (note 7)	233,325	230,513
Term loan due December 1, 1986 with interest at LIBOR plus 3/8% (U.S. $75 million)	93,330	92,205
Term notes due March 15, 1987 with interest at 15 1/2%, callable after March 15, 1985 at 101% of principal amount; 100 1/2% after March 15, 1986 (U.S. $150 million)	186,660	184,410
Notes due June 1, 1987 with interest at 16 3/8% (U.S. $50 million)	62,220	61,470
Term bank loan due November 11, 1988 with interest at LIBOR plus 3/8% or U.S. prime rate, revolving to November 11, 1986, with payments equal to 25% of the outstanding balance commencing from May 11, 1987 and continuing semi-annually until maturity (U.S. $60 million) (note 7)	74,664	61,470
Carried forward	$ 699,975	$ 792,964

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

8. LONG TERM DEBT (Cont'd)

	1983	1982
	(in thousands of dollars)	
Brought forward	$ 699,975	$ 792,964
Syndicated term loan due March 6, 1989, with interest at LIBOR plus 3/8% or U.S. prime rate to March 12, 1985 and LIBOR plus 1/2% or U.S. prime rate plus 1/8% thereafter, revolving to March 6, 1987, with payments equal to 25% of the outstanding balance commencing from September 6, 1987 and continuing semi-annually until maturity (U.S. $50 million)	62,220	122,940
Notes due November 15, 1989 with interest at 12 1/2%, callable at a maximum of 105% of principal amount (U.S. $175 million)	217,770	215,145
Term loans due March 22, 1992 with interest at prime rate less 3/4%, revolving until March 22, 1987, with payments equal to 5% of the outstanding balance commencing from March 22, 1988 and continuing semi-annually with the balance repayable at maturity	42,444	20,000
Term loan due March 22, 1992 with interest at prime rate less 3/4%, with payments equal to $5 million commencing from March 22, 1988 and continuing semi-annually with the balance repayable at maturity	100,000	-
Discounted note due April 26, 1992 with interest at 8 1/2% (U.S. $30 million)	37,332	36,882
Less unamortized discount on issuance of long term debt	(10,455)	(11,741)
Sub-total - carried forward	$1,149,286	$1,176,190

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

8. LONG TERM DEBT (Cont'd)

	1983	1982
	(in thousands of dollars)	
Brought forward	$ 1,149,286	$ 1,176,190
Loans not covered by Government guarantee or other Government support:		
Mortgage loan due January 1, 1994 with interest at 7 1/8% to January 1, 1989 and 7 1/4% thereafter with semi-annual payments commencing January 1, 1987 (U.S. $6 million)	7,466	7,376
Defence Industry Productivity Programs funding	2,063	1,863
Other	7,711	6,238
Total long term debt	$ 1,166,526	$ 1,191,667
Less funds held on deposit at December 31, 1982 obtained from contributed surplus, used for reduction of long term debt prior to January 26, 1983	-	(130,000)
	1,166,526	1,061,667
Less principal included in current liabilities	(38,874)	(86,062)
	$ 1,127,652	$ 975,605

Estimated repayments on long term debt in the years 1984 to 1988, inclusive, are as follows:

	(in thousands of dollars)
1984	$ 38,874
1985	14,684
1986	328,628
1987	343,970
1988	139,819

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

9. CAPITAL STOCK

The company's authorized capital consists of an unlimited number of Class A common shares and Class B redeemable preferred shares with a non-cumulative dividend entitlement of 4½% of their paid-up value. The Class B shares are convertible into Class A shares at the rate of three Class A shares for one Class B share.

10. LEASE COMMITMENTS

Future lease commitments under operating leases with terms of more than one year are as follows:

	(in thousands of dollars)
1984	$ 13,645
1985	5,286
1986	1,739
1987	658
1988	595
Subsequent years to 2024	14,740
	$ 36,663

Certain of the foregoing lease commitments have been provided for in accrued liabilities as at December 31, 1983.

11. INCOME TAXES

As at December 31, 1983, the company has a tax loss carried forward of $1,391 million, $1,121 million of which is available to offset taxable income for taxation years through 1987. The balance of $270 million, representing the company's 1983 tax loss, is available for carry forward through 1990.

In addition, the company has unclaimed capital costs of depreciable assets for tax purposes of $147 million in excess of book value and additional expenses unclaimed for tax purposes of $282 million available for use in future years in determining taxable income.

The potential future benefit of the foregoing items is not recorded in the accounts.

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

12. INTEREST AND OTHER FINANCING EXPENSES

Interest and other financing expenses consist of the following:

	1983	1982
	(in thousands of dollars)	
Interest on long term debt (including amortization of discount on issuance of long term debt)	$133,797	$147,673
Interest on other debt	6,554	44,303
Foreign exchange	14,943	23,501
	$155,294	$215,477

13. PENSION PLANS

The company's pension plans cover most employees. Pension costs incurred in the current year, including the funding of liabilities resulting from the most recent plan amendments and actuarial reviews, did not exceed the accumulated surpluses of the plans, and consequently no contribution was required by the company (1982 - $1.5 million).

14. SALES BY CLASS OF BUSINESS

Substantially all of the company's operations are in the aerospace industry. Sales are distributed as follows:

	1983	1982
	(in thousands of dollars)	
Aircraft	$370,091	$409,778
Surveillance systems	12,595	15,301
Other	4,450	4,300
	$387,136	$429,379

The company had export sales in 1983 of $342.8 million (1982 - $371.4 million).

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

15. RELATED PARTY TRANSACTIONS

The company is a wholly-owned subsidiary of Canada Development Investment Corporation, a Crown corporation, and is dependent on the Government of Canada for its financing requirements (note 2).

Sales to the Government (including entities controlled by the Government) amounted to $18.3 million in 1983 (1982 - $42.1 million). Amounts due from and owing to the Government at December 31, 1983 are $2.5 million and $26.2 million, respectively (1982 - $7.1 million and $24.5 million, respectively). Related party sales during the year were made on the same terms and conditions as similar sales to unrelated parties. A management fee of $1.2 million was paid to Canada Development Investment Corporation in 1983.

16. GOVERNMENT ASSISTANCE

In 1983, the company received from the Government of Canada $6.2 million (1982 - $38.6 million) under established Government programs to finance production programs and equipment acquisitions. Of the assistance received in 1982, $33.6 million is repayable by way of a royalty on each unit delivered and paid for under a specific production program. All other assistance is repayable as to 50% by scheduled installments and as to the balance from any profits realized on the related production contracts. Amounts payable from 1983 production have been provided for in the 1983 accounts.

17. SALES AGENTS' REMUNERATION

During the year, remuneration and expenses paid to the following sales agents and representatives, including payments made for technical and operational services in connection with foreign sales, aggregated $2.1 million (1982 $1.7 million):

M. Augustin, France; Avionic, Greece; Commonwealth Group Incorporated, U.S.A.; Compania Importazioni Exportazioni Rappresentage, Italy; Dismatica Industrial CA, Venezuela; East Asiatic Co., Hong Kong; S. Kittivat R.O.P., Thailand; Metropolitan Airmotive Corp., U.S.A.; Salta Aviation S.A., Venezuela.

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

18. DIRECTORS AND OFFICERS' REMUNERATION

The following table shows the remuneration paid by the company during 1983 to the directors (as such) and the officers (as such) who held office at December 31, 1983:

	Nature of Remuneration Earned (In thousands of dollars)		
	Directors' Fees	Salaries and Benefits	Total
Remuneration of 12 directors (as such):	$ 120.8	$ -	$ 120.8
Remuneration of 14 officers (as such):	-	1,659.8	1,659.8
	$ 120.8	$ 1,659.8	$ 1,780.6

The company's management structure was reorganized during 1983, as a result of which five officers left the employ of the company and eight officers were reclassified as management personnel. The salaries and benefits of the thirteen former officers (as such) during the year totalled $1,800 thousand, exclusive of amounts paid as retirement entitlements to the five officers who left the employ of the company.

The salaried employees of the company may contribute, on a optional basis, to the Employees' Savings and Investment Plan. The company also contributes to the Plan a certain percentage of the employees' contributions, which amounts become vested after a period of three years. Amounts contributed by the company during the year for the fourteen officers who held office at December 31, 1983, aggregated $72.5 thousand. Amounts contributed by the company during the year for the above mentioned thirteen former officers aggregated $39.7 thousand.

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

19. LITIGATION

On May 30, 1983, the company filed suit in the Province of Quebec against the Avco Corporation of Greenwich, Connecticut, U.S.A. for damages in the amount of $109.6 million. The company's suit alleges a failure by Avco to fulfill contract obligations involving the development, manufacturing and delivery of engines for the Challenger 600 aircraft. On August 3, 1983, Avco filed suit against the company in the State of Connecticut claiming U.S. $100 million on the basis of the company's alleged unilateral termination of the Challenger 600 engine contract, non-payment of monies owed and damages to Avco's reputation. In addition, Avco claims unspecified punitive damages. On December 21, 1983 the company amended its action against Avco, increasing the damages claimed to $480 million. Any proceeds or costs that may result from such claims will be recorded in the year of settlement.

On August 2, 1983, the company received from TAG Finances S.A. et al a formal request for arbitration before the International Chamber of Commerce. The request contained a claim against the company for damages in connection with the Challenger 600 program and for an injunction or further damages relating to the Challenger 601 program. A settlement was reached between the parties on January 11, 1984, under which TAG will remain a distributor of Challenger aircraft. All costs associated with this settlement have been reflected in the financial statements of the company for the year ended December 31, 1983.

CANADAIR LIMITED

NOTES TO CONSOLIDATED FINANCIAL STATEMENTS (Continued)

YEAR ENDED DECEMBER 31, 1983

20. SUBSEQUENT EVENT

Under recently-enacted tax legislation, the company is entitled to transfer to a designated party a tax credit equal to 50% of the company's qualified expenditures on scientific research incurred in the period from April 20, 1983 to December 31, 1984. Pursuant to that legislation, the company has entered into an agreement under which the company will transfer a tax credit of $12.5 million to a third party, and will receive net proceeds of $12.4 million, which will be included in income in 1984. The company has no prospect of being able to benefit directly from this credit in 1984 because of tax losses carried forward (note 11).

21. COMPARATIVE FIGURES

Certain 1982 comparative figures have been reclassified to conform with the financial statement presentation for 1983.

CHAPTER THREE - CANADAIR FUNDING AND RESTRUCTURING

A. FUNDING

Canadair's forecast cash requirements for the period to March 31, 1985 have been calculated by Canadair's internal accounting and estimating staff and have been reviewed and approved by senior management of Canadair and CDIC.

It is assumed that Canadair's cash requirement for the forecast period will be met by the maximum use of Canadair's authorized borrowing facility and by means of Government equity infusion. Use of the borrowing facility from January 1, 1984 will cover $123 million of the total requirement. If the balance of the requirement is provided by means of a single equity investment made by April 1, 1984, (i) the total requirement is forecast to be $433 million and (ii) accordingly the single equity investment will be $310 million.

The cash which Canadair borrows from its lenders and receives from Government by way of equity will be used to cover the shortfall between Canadair's cash receipts and its cash expenditures. The shortfall is attributable primarily to the following factors:

	Non-Discretionary	($ millions)
(i)	Interest and other financing costs for the 15-month forecast period	208
(ii)	Refunds of customer deposits on cancelled "soft" orders	41
(iii)	Non-recurring payments to suppliers resulting from various schedule slow-downs	65
(iv)	Loss on aircraft delivered (including settlement of multi-aircraft contract)	34
	Discretionary	
(v)	Inventory build-up (net of customer advance payments) and program start-up	85
	TOTAL	433

All of Canadair's programs, including the Challenger program, are expected to become incrementally profitable, disregarding interest costs on Canadair's existing authorized borrowing facility. By 1985, the company will almost certainly earn an operating profit (before interest), assuming 15 Challenger aircraft are delivered. As a result of measures taken, Canadair's operating loss was cut from $145.1 million in 1982 to $83.8 million in 1983 and the company should essentially break even in 1984. Canadair could be marginally profitable in 1984 on an operating basis. Although several of the programs, including the C-5B and the Boeing 767, are incrementally profitable, they will not produce positive cash flows until 1987 and will require cash within the buildup period. The Challenger program will generate a small positive cash flow in 1985 and will produce a modest but increasing positive cash flow in 1986 and subsequent years. There is, therefore, a high level of assurance that cash invested in inventory and program start-up costs will ultimately be recovered. Cash expended to meet interest costs, customer refunds, non-recurring payments to suppliers and losses on aircraft delivered are not expected to be recovered but must be paid by Canadair in any event. In other words, before servicing past debt, the forecast cash requirement is $225 million, and of that amount $85 million - for inventory buildup and start-up costs - is discretionary.

The incremental viability of Canadair's various programs has been assessed on the basis of assumptions which management of Canadair and CDIC believe to be reasonable. As is the case with the cash requirements forecast, however, the assumptions do not reflect the worst conditions which Canadair could encounter.

Canadair has also prepared forecasts of its annual cash requirements for the years from 1984 to 1988 inclusive. Those forecasts are, of course, based on assumptions as to future conditions which will impact Canadair's cash receipts and disbursements. Those assumptions are sufficiently conservative to justify a high degree of confidence in the forecasts. However, the forecasts are not guarantees; they are the best estimates of Canadair's future cash requirements which can be made at this time. The appropriate Parliamentary Committee may wish to review in detail the assumptions upon which Canadair's cash requirements forecasts are based. Because those assumptions include much information which would be of considerable advantage to Canadair's competitors, the assumptions should be disclosed to the Committee in camera.

If Canadair receives equity infusions to fund all cash requirements in excess of Canadair's authorized debt level of $1.35 billion, then for the full five-year period covered by the forecasts, Canadair's aggregate cash requirement is estimated to total $1.002 billion. During that period, interest payments on Canadair's debt are forecast to total $820 million; Canadair is, therefore, forecasting cash requirements (before interest payments) of $182 million for the five year-forecast period. The majority of the non-interest cash requirements are needed in 1984.

B. RESTRUCTURING

At December 31, 1983, Canadair had a negative net worth of $1.255 billion, a condition which resulted from the large losses incurred by the company in 1982 and 1983. The company's precarious financial state has seriously impaired the company's ability to sell its products, primarily because Canadair's future as an on-going business entity clearly depends upon continuous financial support from government. Potential purchases of high-cost aerospace products are deterred by the prospect of acquiring products which may become "orphans" by reason of the termination of production or support of such products.

In the opinion of CDIC and Canadair's management, Canadair cannot attain commercial success unless the company is re-established as a free-standing, commercially viable organization. With that fact in mind, a restructuring of Canadair's debt and equity has been initiated. The restructuring is intended to take place coincident with the funding of the company referred to above.

In essence, the restructuring consists of the separation of Canadair's business, assets and current liabilities from the company's long-term debt. The method by which that separation will be accomplished is as follows:

(a) CDIC will incorporate a new subsidiary corporation ("New Canadair");

(b) New Canadair will acquire from the existing Canadair Limited ("Old Canadair") substantially all the assets of Old

Canadair; New Canadair will also assume virtually all the current liabilities of Old Canadair; and

(c) New Canadair will change its name to "Canadair Limited - Canadair Limiteé"; Old Canadair will also adopt a new name.

As a result of the restructuring, New Canadair will continue to carry on business with the benefit of a balance sheet which reflects no long-term debt and a positive net worth. Old Canadair will be left with no significant assets and with debt aggregating approximately $1.35 billion by March 31, 1985. (The funding referred to above will be used in part to pay interest on Old Canadair's debt until March 31, 1985.)

New Canadair should no longer require annual equity infusions from government to remain in business. It is anticipated that New Canadair, relieved of the interest costs which now burden it, will be profitable by 1985, if not sooner; any short-term cash requirements will be met pursuant to conventional banking arrangements between New Canadair and its bankers, without the need for further government guarantees.

The outstanding debt is not yet due. It will be the responsibility of CDIC to work out with the government how to handle this debt as it does become due. However, a number of points should be noted with respect to the restructuring:

1. the long-term debt of Old Canadair remains in existence and will require annual funding after March 31, 1985;

2. the government guarantees of Old Canadair's long-term debt will remain in existence;

3. the restructuring is not merely a "paper exercise" from the standpoint of New Canadair and its customers; New Canadair will be, legally and practically, a free-standing, viable organization with a net worth in excess of $150 million, superior products and an ability to continue as a long-term participant in the aerospace industry;

4. no new burdens are placed on government by the restructuring; as stated above, the government remains liable under its guarantees of Old Canadair's debts, but that liability exists independently of the restructuring; similarly,

annual government funding of Old Canadair's debt servicing will be required whether or not the restructuring takes place; and

5. following the restructuring, the incremental financial performance of New Canadair will be accurately reflected in the company's quarterly and annual financial statements; evaluation of that incremental performance will not be confused by the need to make allowance for the cost of servicing old debts.

CHAPTER FOUR - THE CHALLENGER PROGRAM

General

The June 7, 1983 report to Parliament presented by Senator Jack Austin recounted the history of the Challenger program from its inception in 1976 to the recognition of the $1.4 billion loss reported as at December 31, 1982. This report lists the actions taken with respect to the program in 1983, assesses the incremental viability of the program and outlines the strategies to be followed in order to derive maximum benefits from the program for Canada.

Actions Taken in 1983

(1) Production Rate Reductions: In response to the recession and the resulting decline in Challenger orders, the rate at which Challengers were being produced was reduced in February 1983 from 30 per year to 24 per year. In July of 1983 that rate was further lowered to 16 per year. Those production rate cuts resulted in cash savings of in excess of $37 million in 1983 and $104 million in 1984.

(2) Contract Renegotiations: As reported in June, Canadair was then a party to a number of Challenger-related contracts which were extremely unfavourable to Canadair. Since June, a significant number of those contracts have been renegotiated. In the area of Challenger sale contracts alone, the renegotiations have saved Canadair in excess of $23 million.

(3) Claims. In May, 1983, Canadair initiated legal proceedings against Avco Lycoming, the manufacturer of the engines for the Challenger CL-600. In the proceedings, Canadair claimed $110 million in damages from Avco Lycoming, which amount represents losses suffered by Canada as a result of a number of alleged failures by Avco Lycoming to meet its obligations to Canadair for the Challenger-600 aircraft. In August, 1983, Avco made claim agains Canadair for a similar amount, on the basis of Canadair's alleged unilateral termination of the Challenger-600 engine contract, non-payment of monies owed and damages to Avco's reputation. In addition, Avco-Lycoming claimed

unspecified punitive damages. In December, 1983, Canadair amended its action against Avco-Lycoming, increasing the damages claimed to $480 million. Settlement negotiations are currently underway between Avco Lycoming and Canadair.

In November, 1983, a settlement was reached in a major claim against Canadair by the manufacturer of the Challenger's engine nacelles (the metal "capsules" which house the aircraft's engines). The claim represented extra costs incurred by the manufacturer as a result of Canadair's failure to provide timely and accurate information to the manufacturer during the period when the nacelles were designed.

(4) Middle East Distributorship. In the spring of 1983, discussions were opened between Canadair and Canadair's Challenger distributor for the Middle East, TAG Finances of Geneva. Canadair's desire was to improve the terms of the distributorship agreement, which are extremely disadvantageous for Canadair. The distributor's objective was to obtain compensation for expenses and lost profits allegedly suffered by the distributor as a result of the failure by the Challenger CL-600 to meet its advertised performance specifications. The initial discussions failed to produce a mutually acceptable solution. In August TAG instituted, through the International Chamber of Commerce, an arbitration claim against Canadair (i) for U.S. $105 million in connection with the Challenger 600 program, and (ii) an injunction or further damages of U.S. $30 million relating to the Challenger 601 program. In January, 1984 Canadair and TAG announced the signing of a new agreement for the sale of Challenger aircraft in the Middle East along with withdrawal of the arbitration claim made against Canadair by TAG in 1983.

Incremental Viability of the Challenger Program

The single most critical decision to be made at Canadair in 1983 was whether to continue or to terminate the Challenger program. The information relevant to that decision was:

(i) the probable market outlook for the Challenger;

(ii) the financial implications of building and delivering Challengers at a rate consistent with the Challenger's market prospects; and

(iii) the financial implications of terminating the program.

Market Outlook: Two independent market forecasts of Challenger sales through 1992 were commissioned by CDIC and Canadair in the spring of 1983. One survey was carried out by a major U.S. aerospace manufacturer; the other was conducted jointly by a Canadian aviation consulting firm and a U.S. aerospace consultant. The studies proceeded from the same basic assumptions and used essentially the same methodology in developing forecasts. The basic finding was that sales levels of business jets follow closely changes in the levels of annual U.S. corporate profits. The steps in developing the forecasts were:

(i) forecast annual U.S. corporate profits for the years from and including 1983 to and including 1992;

(ii) forecast sales of business jets in each of those years;

(iii) forecast the percentage and number of total business jet sales which will be represented by large (Challenger-class) jets; and

(iv) forecast the percentage and number of large jet sales which will be captured by the Challenger.

The two studies, which proceeded independently and in ignorance of each other, came to almost identical conclusions with respect to the number of total annual business jet sales which will be represented by large (Challenger-class) jets during the forecast period. The most significant point of difference between the two studies was in their forecasts of the percentage of large jet sales which would be captured by the Challenger: the more optimistic study predicted that the Challenger market share would be more than triple the market share predicted by the more pessimistic study. Both studies predicted that, without endangering the Challenger's market share, "real" increases could be made in the current Challenger offering price.

For purposes of making a conservative assessment of the viability of the program, it has been assumed that:

(i) the Challenger market share will be the lowest share predicted by either of the studies, and

(ii) the average number of Challenger-class jets sold in each year will be lower than the average number forecast by the studies.

One final, vital point should be noted concerning the market studies: both studies proceeded and relied on the stated assumption that the performance and continuity of the Challenger would cease to suffer from media and parliamentary scepticism.

Financial Implications of Selling and Delivering Fifteen Challengers per Year: Estimates were prepared, on a per aircraft basis, of the average annual costs which would be incurred and the average annual revenues which would be received by Canadair in selling and delivering 15 Challengers per year. In estimating average annual unit costs, interest costs on Canadair's estimated debt at December 31, 1983 were excluded because it was the incremental viability of the program that was being assessed.

In estimating average annual unit revenue, Canadair assumed that aircraft covered by existing firm orders would be sold at the prices and times specified in those orders.

There are still some losses to be incurred on the delivery of aircraft under old contracts. These are obligations that must be met and these losses are unavoidable. But sales are now being made which at 15 a year will yield a profit. This is a conservative view of market share. Consequently, the program is worth continuing.

Financial Implications of Terminating the Challenger Program: The above analysis shows how the conclusion was reached that the Challenger program should be continued. This conclusion is reinforced by the fact that termination of the Challenger would result in significant costs. For purposes of estimating those implications, Canadair's financial and estimating personnel estimated the non-recurring and recurring costs and revenues which would flow from a program termination.

It should be noted that Canadair is not actually in a position to terminate the Challenger program in its entirety. There are contractual and business obligations which require Canadair to maintain certain aspects of the Challenger operations. Specifically, a minimum level of engineering, technical and field service effort will always be required if Canadair is to meet its existing contractual product support commitments. In fact, a program termination decision would actually be a decision to cease new aircraft production and product improvement.

Termination of the program would involve (i) non-recurring or "one-time" costs and revenues and (ii) annually recurring costs and revenues. In each case the costs would greatly exceed the revenues. Total net termination costs over a five-year period would be $400-$420 million.

Non-recurring revenues would be derived from the sale of the inventory of completed aircraft, parts and materials on hand at the time the program termination decision was taken. Non-recurring costs would include primarily the costs of (a) completing nearly-complete aircraft, (b) settling suppliers' termination claims, and (c) terminating employees. It is estimated that non-recurring termination costs would exceed non-recurring termination revenues by between $180 million and $200 million.

Recurring revenues would be received from the sale of spare parts and service. Recurring costs would consist of the cost of (a) engineering, technical and field support for the Challenger fleet, (b) a spare parts and service function, (c) the portion of the company's fixed overhead which had previously been absorbed by the Challenger program, and (d) the interest cost on the non-recurring loss referred to above. The estimated annual recurring loss following program termination is approximately $44 million.

A significant part of the non-recurring and recurring losses attendant upon a program termination are attributable to Canadair's obligation to make termination payments to suppliers of material and components. Those payments, which are called for under Canadair's supply contracts, are designed to compensate the suppliers for the non-recurring costs and inventory expenses which the suppliers would, but for the program termination, have recovered over a longer period of supply. It follows, therefore, that the amount of the payments which Canadair would be required to make diminishes as program termination is moved further into the future.

<u>Sale of the Program</u>: In light of the adverse financial implications of terminating the Challenger program, consideration was given to the possibility of selling the program to a third

party. For various reasons which can be discussed in camera with the Committee, it has been concluded that a sale of the program is not attractive.

Conclusion: Any forecast of the economic viability of a product involves the use of assumptions as to future conditions. The reliability of the forecast depends upon the validity of the assumptions employed. There is always the risk that one or more of the assumptions will prove to have been overly optimistic; that risk is present in the case of the assessment of the incremental viability of the Challenger, even though every effort has been made to use reasonably conservative assumptions. Based on CDIC and Canadair's best judgment, the decision to continue the Challenger program is the proper commercial one.

It should be noted that all Challengers currently covered by firm sales contracts will be sold at prices which exceed the direct production costs of the aircraft. Thus the Challenger program will make a significant contribution to Canadair's fixed overhead costs in 1984 and subsequent years and all new sales will make a profit on a fully allocated basis.

Challenger Strategies

A. Short-term. The primary objectives for the Challenger program are to increase the volume of aircraft sales and to reduce the costs associated with building and selling Challengers.

The methods for increasing Challenger sales, all of which are being actively pursued, are the following:

(i) Eradicate from the marketplace the unfavourable impression of the Challenger created by the initial shortcomings of the CL-600. The methods being employed are (A) improving the CL-600 (by means of modifications such as winglets, engine improvement packages and new nosewheel steering gear); (B) advertising and demonstrating the performance characteristics of the CL-601, and (C) providing a high level of marketing and service support for both the CL-600 and the CL-601.

(ii) Remove the apprehension in the marketplace that the Challenger may be discontinued. The methods being employed are (A) explaining to the media and the customer community that continuation of the Challenger program makes good business sense, (B) acting in a manner which is consistent with continuing the program but inconsistent with terminating the program (ordering long-lead items, improving the CL-600 and seeking aircraft contracts which would involve deliveries over an extended period), and (C) having Canadair's shareholder take a decision and announce publicly its determination to continue the Challenger program and in support of this to approve a financial restructuring of the company.

(iii) Identify new uses for the Challenger. At present, Canadair and potential customers are jointly examining the technical feasibility and cost of adapting the Challenger for use as a cargo plane; as well, the company is actively exploring with two foreign governments the use of the Challenger for military and quasi-military purposes, including airborne early warning systems.

(iv) Give more positive direction to marketing efforts.

The methods for reducing the costs of manufacturing and selling Challengers are the following:

(i) reduce the cost of component parts of the aircraft through negotiation of lower component acquisition prices;

(ii) cut the direct marketing costs; and

(iii) cut overhead and excess production levels.

Negotiations have been held with major component suppliers and some price concessions have been obtained; discussions are continuing. Steps have been taken to bring most aspects of the marketing costs under control. Canadair annualized overhead was reduced by 25 per cent between January 1 and December 31, 1983. As stated earlier, Challenger production rates have been brought into line with realistic sales prospects.

B. Medium-to-Long Term. The financial restructuring of Canadair will end marketplace uncertainty over the future of the program and will allow the company to pursue a comprehensive marketing strategy. Due to the commercial sensitivity of our business plans, the longer term strategies for the Challenger program should be discussed in camera with the Committee.

1983 Sales Performance

During 1983, Canadair obtained orders for two CL-600s and four CL-601s. The reasons for that relatively poor performance are:

(i) the recession of 1982-1983, which recession resulted in an almost total absence of sales of Challenger-class aircraft during the first half of 1983; and

(ii) the uncertainty in the marketplace concerning the continuation of the Challenger program, which uncertainty was created by unfavourable publicity received by Canadair and the Challenger during the first six months of 1983.

Market confidence in the continuation of the Challenger program is a prerequisite to the successful marketing of the aircraft. No potential purchaser of any aircraft wishes to buy a plane which is about to become an "orphan" by reason of the manufacturer's discontinuing production. Aircraft purchasers properly expect that aircraft built under long-term production programs will enjoy improvements which are developed over the life of the program; "orphan" aircraft are rarely improved after discontinuation of production. The earlier-described financial restructuring of Canadair is intended to be a positive signal to the marketplace that both Canadair and the Challenger are here to stay.

CHAPTER FIVE - CL-215 WATERBOMBER PROGRAM

Product

The CL-215 Waterbomber is the most widely-used firefighting aircraft in production anywhere in the world today. It is a twin-engined, multi-purpose aircraft capable of operating from both land and water. While the CL-215's primary role is fire fighting, it can also be used for aerial spraying, maritime patrol, search and rescue and passenger/utility transportation.

History

The CL-215 was designed and developed in response to a specification prepared by a committee of forest fire-fighting experts established by the National Research Council. Following program go-ahead in February, 1966, development costs of $17.7 million were incurred, of which $5.2 million was paid by the federal government by way of a repayable assistance grant under the Program for Advanced Industrial Technology. The first CL-215 flight took place in October of 1967; the aircraft obtained certification in March of 1969.

Sales

While the Waterbomber was developed to appeal to the Canadian market, it has become an important earner of export dollars. Of the 74 CL-215s delivered to customers to date, 54 have been exported. Foreign purchasers of the CL-215 include France, Spain, Italy, Yugoslavia, Greece, Thailand and Venezuela. In Canada, Quebec, Ontario and Manitoba use the aircraft in forest protection service. Sales in the period from program go-ahead to December 31, 1982 amounted to $216.4 million; sales in 1983 totalled $20.7 million.

Current Status

Waterbombers have been built in Series or batches, each Series comprising 15 to 20 aircraft. Series IV, with 15 aircraft, has just been completed; five CL-215s remain in inventory. Canadair recently received a letter of commitment from a foreign government for two of the inventory CL-215s; negotiations are ongoing with a number of potential purchasers of the remaining three aircraft.

In September of 1983, Canadair entered into an agreement with the federal government to provide a total of 29 CL-215s to the federal government and a number of provincial governments. Canadair has commenced production of Series V CL-215s at a rate of one aircraft per month. The first CL-215 of Series V is scheduled for completion in September of 1985.

Employment

At present, 100 employees of Canadair are directly occupied with the CL-215 program. By early 1985 employment on the program is scheduled to rise to 600 persons.

Program Financial Results

Program development, tooling and start-up costs were written off by Canadair in the years from 1968 to 1971. Primarily because of that write-off, Canadair had realized a loss on the program to December 31, 1982. In 1983 Canadair recorded a profit on its CL-215 activities, leaving a modest net loss on the program to the end of 1983. In 1984, Canadair expects to record a profit as a result of the sale of the remaining Series IV CL-215's, which profit will more than offset the net loss on the program existing at December 31, 1983. The 29 aircraft and spares to be delivered under the joint federal-provincial procurement arrangement referred to above will be profitable.

Market

The market for CL-215s is almost entirely represented by government departments charged with the conservation of resources, particularly forests. With persistent serious losses of forests due to fire and insects, there is a continuing market, limited only by the buyers' financial resources. There is no comparable aircraft in production or design anywhere. Other aircraft used for forest fire fighting include helicopters and a variety of smaller World War II vintage aircraft, most of which are not capable of delivering as much water to a fire as the CL-215.

Waterbomber Strategy

The Waterbomber is a mature product with no real direct competitor. The recent joint federal-provincial commitment to purchase 29 Waterbombers over the next four years has provided Canadair with an opportunity to mount a concerted, long-term marketing effort directed at achieving:

(i) additional sales of the aircraft to foreign purchasers for conventional fire-fighting purposes, and

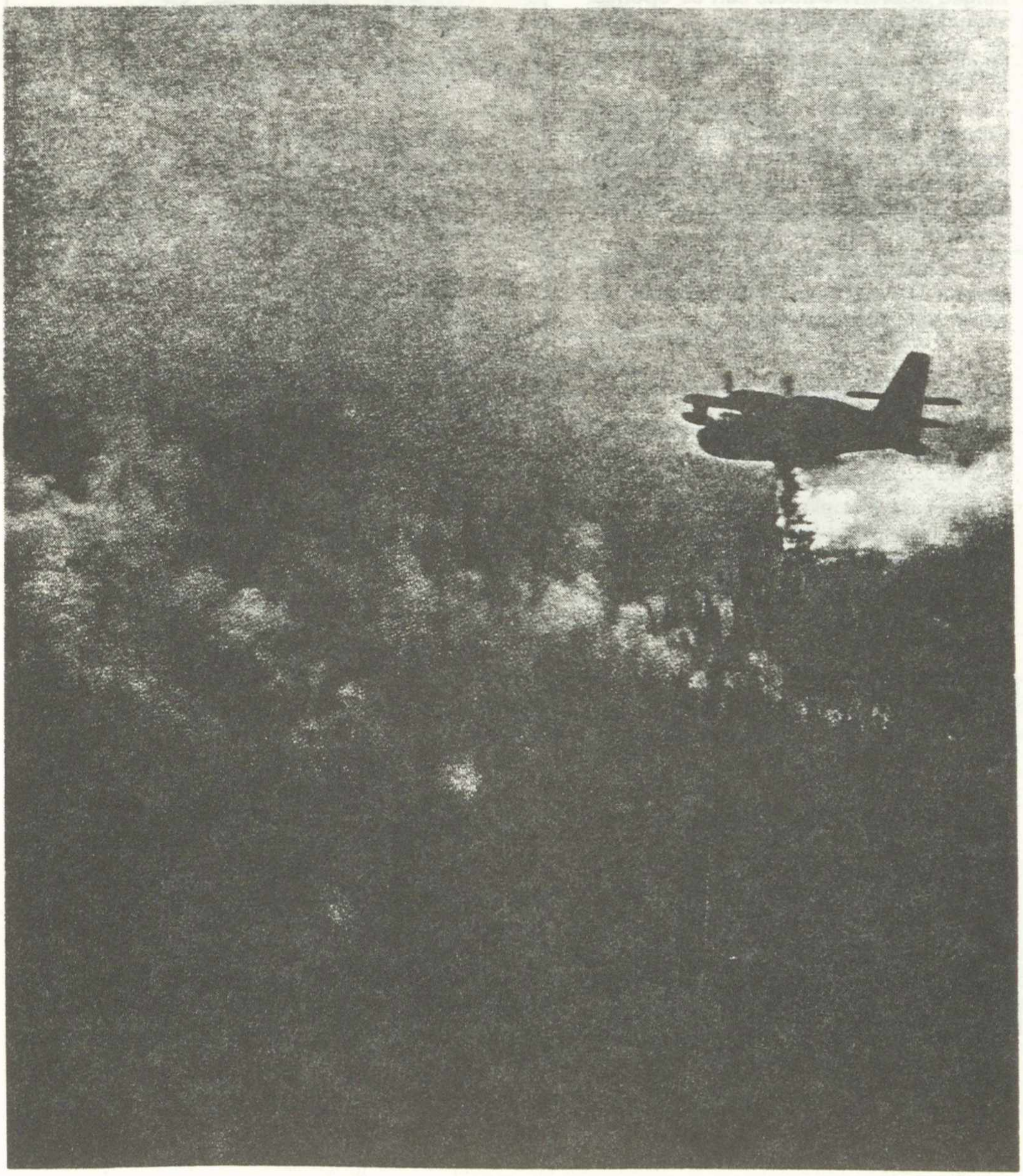
(ii) new sales of the aircraft to domestic and foreign purchasers for new uses.

Canadair is also now able to examine the technical feasibility and financial consequences of improving the airplane, primarily through modification of the aircraft to accept turboprop engines.

In short, then, Canadair's strategy for the Waterbomber is to market the aircraft vigorously in its present configuration and to investigate over the next three years the question of making significant changes and improvements to the plane.

canadair CL-215

FIRE FIGHTING AMPHIBIAN



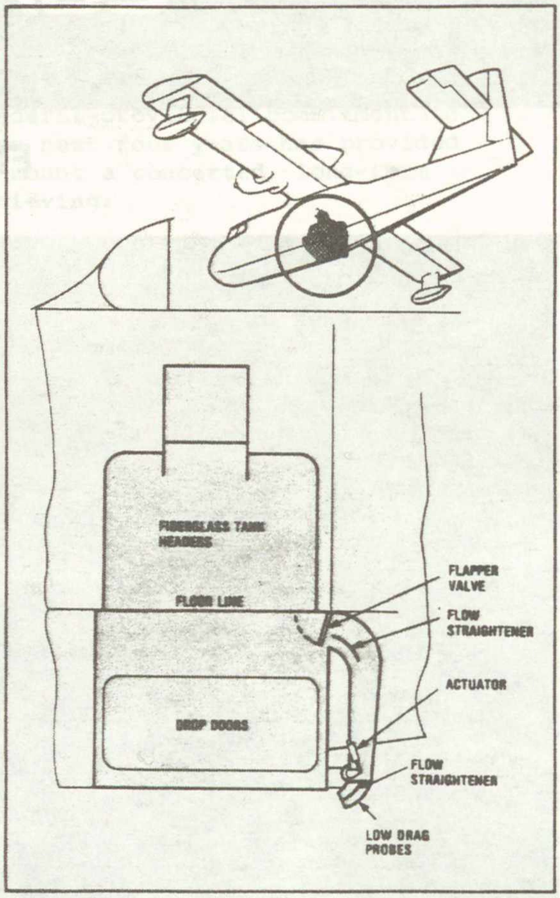
The CL-215 is the only aircraft in the world specifically designed to fight forest fires. It is in widespread use in the Mediterranean area as well as in North and South America. Its success as a firefighter is due to its ability to drop large volumes of water on a fire without loss of time by scooping from sources near the fire.

The Fire Fighting System

The firefighting installation comprises two tanks, each with a fiberglass section above the floor and a lower portion formed by the hull permanent structure. The floor of each tank incorporates a hinged door. The doors can be opened simultaneously, individually, or in train by means of a thumb switch on the pilot's control column.

Two hydraulically operated low drag probes, mounted behind the hull step, scoop water and deliver it to the tanks as the aircraft planes along the water surface. A simple flapper valve prevents back flow.

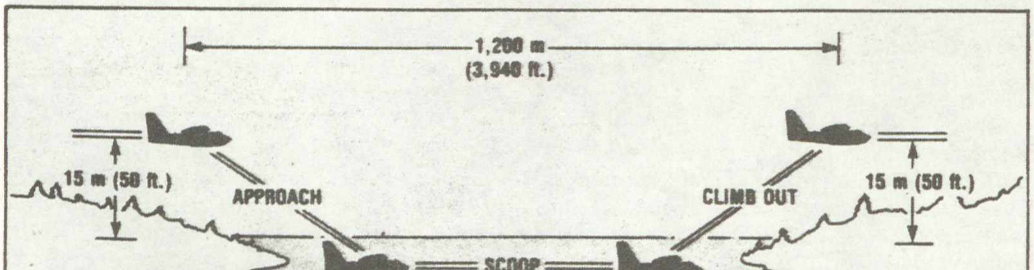
The tanks may also be filled on the ground by means of hose adaptors on either side of the fuselage.



Water Scooping

The CL-215 takes on board its load from a suitable source of fresh or salt water. The probes are lowered on the approach, and power is applied immediately after touch-down, and is maintained to accelerate to maximum speed while scooping.

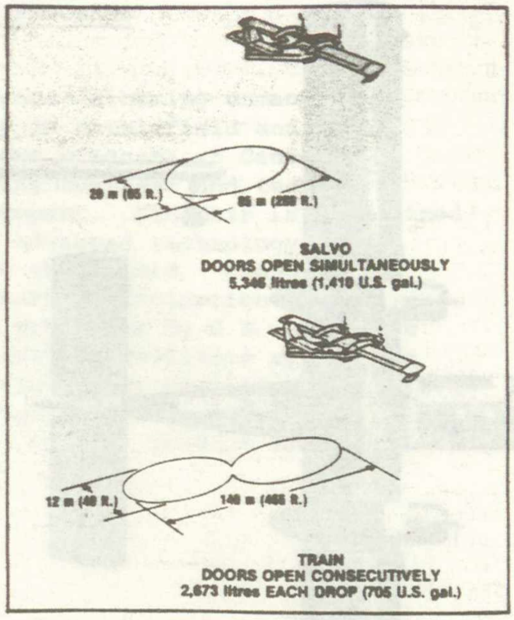
When the tanks are full, after about 10 seconds, the probes are retracted and the aircraft lifts off.



Water Release

The drop pattern is controlled by varying speed, altitude and release sequence. Drops can be made at speeds between 175 km/h (95 kts) and 240 km/h (130 kts). Normal drop height is 30 m (100 ft.) above the forest canopy. The diagram illustrates the drop patterns produced by simultaneous and train opening of the doors, under typical conditions.

The area shown receives a density of at least 1 litre per sq.m (2 U.S. gal/100 sq.ft.).



Mission Performance

The table below shows the amount of water that a CL-215 can drop on a fire each hour it is in action. It carries sufficient fuel to fight a fire for 4 to 5 hours before returning to base.

Water Dropped Per Hour						
	Statute Miles			Kilometres		
Water to fire distance	5	10	15	5	15	30
Drops per hour	10	6	4	13	6	3.5
Litres per hour	53,500	32,000	21,400	69,500	32,000	18,700
U.S. gallons per hour	14,100	8,500	5,600	18,300	8,500	4,900

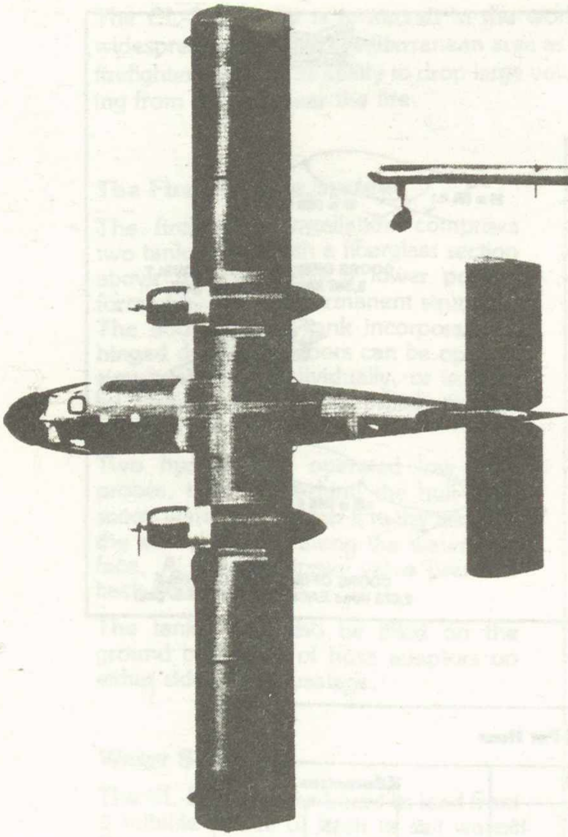
Drop Accuracy

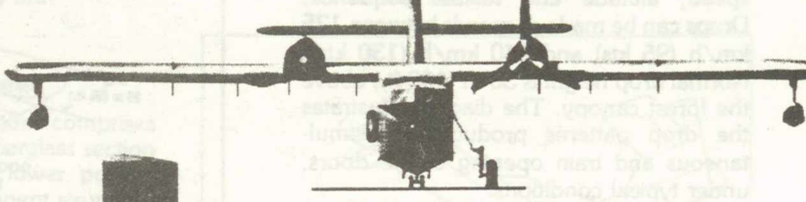
The capability of a fire fighting aircraft to position its water load accurately is fundamental to its overall effectiveness. While pilot expertise is a major factor in accurate load placement, aircraft attributes such as low drop speed, excellent visibility and high manoeuvrability are also important.

All of these were considered carefully during the design of the CL-215. As a result consistently precise drops can be made safely, even over terrain which is inaccessible to other aircraft adapted to the role.

Fire Fighting Availability

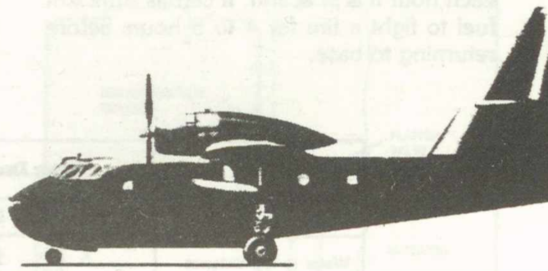
As a result of its basic design and simplified systems, the CL-215 has proven to be an extremely reliable aircraft in service capable of operating with a minimum of maintenance support. It has regularly achieved close to 100% dispatch availability throughout the fire season.





DIMENSIONS

Wing span	28.60 m	(93 ft. 10 in.)
Overall length	19.82 m	(65 ft. 0.2 in.)
Overall height (on land)	8.98 m	(29 ft. 5.5 in.)
Wing area	100.3 m^2	(1.080 sq.ft.)
Cabin		
Length	9.38 m	(30 ft. 9.5 in.)
Maximum height	1.90 m	(6 ft. 3 in.)
Maximum width	2.39 m	(7 ft. 10 in.)



DESCRIPTION

The CL-215 is a twin-engine amphibious flying boat used primarily for the purpose of firefighting from the air. It has integral tanks with a water capacity of 5,346 l. (1,410 U.S. gal.)

The engines are the well-proven Pratt & Whitney R-2800 series producing 2,100 BHP each on take-off.

PERFORMANCE (in firefighting operations)

Cruise speed at 3.000 m (10.000 ft.)	304 km/hr 164 kts
Firefighting circuit speed (average)	241 km/hr 130 kts
Stalling speed, 15° flap, 19.731 kg. (43.500 lb.)	144 km/hr 78 kts
Take-off distance	
Land. 19.731 kg (43.500 lb.)	707 m (2.320 ft.)
Water. 17.100 kg. (37.700 lb.)	799 m (2.620 ft.)
Landing distance	
Land. 15.603 kg. (34.400 lb.)	733 m (2.405 ft.)
Water. 16.783 kg (37.000 lb.)	835 m (2.740 ft.)
Scooping distance (including safe clearance height)	1.200 m (3.940 ft.)
Rate of climb. SL. 19.731 kg. (43.500 lb.) max. continuous power	305 m/min (1.000 ft./min.)
Ferry range. 450 kg. (1.000 lb.) payload	2.965 km. (1.600 n.m.)
Fuel consumption (typical)	727 litres/hr. (192 U.S. gal./hr.)

WEIGHTS (in firefighting operations)

Typical operating weight empty	12.672 kg. (27.938 lb.)
Max. take-off weight (land)	19.731 kg. (43.500 lb.)
Max. prescooping weight	15.195 kg. (33.500 lb.)
Max. afterscooping weight	19.731 kg. (43.500 lb.)
Max. payload	5.443 kg. (12.000 lb.)
Max. fuel load	4,246 kg. (9.360 lb.)
Design limit load factor	+ 3.25 g. − 1.0 g.

CHAPTER SIX - SURVEILLANCE DRONE PROGRAMS

Surveillance drones are intelligence-gathering unmanned vehicles employed by the military in battlefield and other situations. The surveillance drone programs at Canadair represent one of the most promising business and technology opportunities available to the company. Canadair is recognized worldwide as possessing the most advanced technology and systems engineering capability in this field. Canadair's capacity has attracted joint venture participation by leading European aerospace companies and proposals by U.S. aerospace companies. The need for battlefield surveillance systems is now widely recognized with the result that significant future demand is expected, largely in export markets. Canadair has a strong base for future growth in this key product as a world specialist.

A. CL-89 PROGRAM

Product

The CL-89 is a system consisting of reusable, jet-propelled, pre-programmed missiles (drones) and related launch, recovery and maintenance equipment. The system is used at the army division commander level to obtain photographs of enemy positions. A drone is launched on a pre-selected course, photographs are taken by the drone during its flight and the drone then returns to a selected recovery area for re-use. Most information on the CL-89's performance capabilities is classified.

History

The CL-89 system was developed by Canadair between 1961 and 1968 at a cost of $34.6 million. The cost was borne in equal amounts by the governments of Canada, West Germany and the United Kingdom.

Sales

Since 1968, 20 CL-89 systems (including over 500 drones) have been delivered to the armed forces of West Germany, the United Kingdom, Italy and France. Sales in the period from production start-up to December 31, 1982 totalled $185 million. Although no CL-89 systems have been or will be delivered in 1983, sales of spare parts totalled approximately $5 million for the year.

Current Status

Although no CL-89 systems are currently in production, Canadair recently provided to an existing system user, at the user's request, a proposal to supply between 20 and 25 drones.

Employment

At its peak of production, the CL-89 program employed 500 persons; currently, only 20 employees work directly on the CL-89.

Program Financial Results

During the CL-89 program's 15-year production period (1968-1982), Canadair's profits from the program were substantial. For 1983 profits from system support activities were modest.

Market

A surveillance drone system such as the CL-89 constitutes a relatively inexpensive method of gathering intelligence. It is expected that a market for such systems will persist indefinitely. A number of governments have recently expressed interest in acquiring CL-89 systems.

CL-89 Strategy

The CL-89 is a mature product which will continue to be profitable for Canadair by virtue of (i) new sales of complete systems and (ii) the continuing sale of replacement equipment to existing owners of the product. Canadair's strategy is to promote the sale of the product in its present configuration because, in view of Canadair's other surveillance systems, there is no scope for significant improvement to the CL-89.

B. CL-289 PROGRAM

Product

Like the CL-89 the CL-289 is a system of reusable, jet-propelled, pre-programmed drones and related launch, recovery and maintance equipment. The CL-289 represents state-of-the-art technology; it provides greater range than the CL-89 and also supplies "real time" data transmission. It is a system designed to meet the battlefield intelligence requirements of the 1980s army corps commander.

History

In the early 1970s Canadair was asked by the government of West Germany to develop a proposal for a drone system based on the CL-89 concept but having greater range. In 1973, Canadair joined with Dornier, a West German firm, to prepare the proposal and, ultimately, to develop the system which became known as the CL-289. Initially, funding for the system development was provided by the governments of Canada and West Germany; in 1976, the government of France joined the program and agreed to fund French industry in developing the CL-289's data link and infra-red line scanner.

Current Status

The CL-289 drone and its related ground equipment have reached an advanced stage of development. The next phase in the program is the completion of the final development tasks and the preparation of facilities and tooling for the commencement of production in 1986. To date, approximately $140 million has been expended on the program; a further $100 million will be required to complete the next phase.

As stated earlier, program funding has been and will be shared between Canada, West Germany and France in accordance with international agreements. Canadair, as the main contractor, has carried out approximately one-half of the development work.

Employment

At present the CL-289 program employs 120 persons at Canadair. When production of the system begins, it is expected that approximately 500 Canadair employees will be involved in the program.

Program Financial Results

All development and pre-production work on the CL-289 program is carried out by Canadair on a cost-recovery basis; accordingly, no investment has been required of Canadair and no profit or loss has been recorded on the program.

Market

As is the case with the CL-89, a surveillance drone system such as the CL-289 is an efficient, safe and relatively inexpensive method of gathering intelligence. For that reason, Canadair expects that the market for such systems will be active for many years to come. Based on expressions of intention by potential purchasers of the system, CL-289 sales of $200 million are forecast for 1986-1987.

CL-289 Strategy

Canadair plans to give strong support to the CL-289 so that its significant market potential can be realized. However, the details of Canadair's strategy with respect to the CL-289 are a matter which can be discussed <u>in camera</u> with the Committee.

C. CL-227 PROGRAM

Product

The CL-227 is a system consisting of a small, remotely-controlled, helicopter-like air vehicle and related ground support and maintenance equipment. The air vehicle, which is driven by two counter-rotating propellers, takes off and lands vertically, flys horizontally and hovers. The vehicle is capable of carrying a variety of sensors, including television and infra-red cameras which transmit "real time" data to a ground receiving station. The CL-227 has attracted active interest from the military in the U.S. and Canada as well as sparking interest on the part of U.S. aerospace companies in possible joint ventures.

History

Canadair developed the concept of the CL-227 in 1968 in response to a perceived requirement for a short-range battlefield surveillance system. In 1972 the government of the United Kingdom funded a Canadair feasibility study of the concept. The Government of Canada initiated funding support for technology development in 1978. Since that time, more than 380 flights have been conducted and the system has been demonstrated to officials of NATO and the United States Army. To date, $8 million has been spent in designing the CL-227 system and building and flying the prototype vehicles. Approximately 50 per cent of that $8 million was provided by the Government of Canada; the other 50 per cent was provided by Canadair.

Current Status

Although the CL-227 system is still in the early stages of its development, the system gives Canadair a significant technological lead over Canadair's competitors in the surveillance drone field. If Canadair is to maintain and exploit that lead, the development of the CL-227 system must be expedited. Canadair estimates that the system could be fully developed by 1986, but the estimated development costs are substantial. The 1983-84 Supplementary Estimates contain $23 million for further CL-227 development funding. A major development effort would entail cost approaching $130 million and would permit production of the CL-227 system to commence in late 1986 or early 1987.

Employment

At present the CL-227 program employs 30 engineers. In full production, the program would occupy approximately 600 Canadair employees.

Program Financial Results

As indicated above, Canadair has spent approximately $4 million of its own funds in developing the CL-227, all of which has been expensed as research and development costs. The program has produced no revenues and will produce none unless and until full-scale production of the system is undertaken.

Market

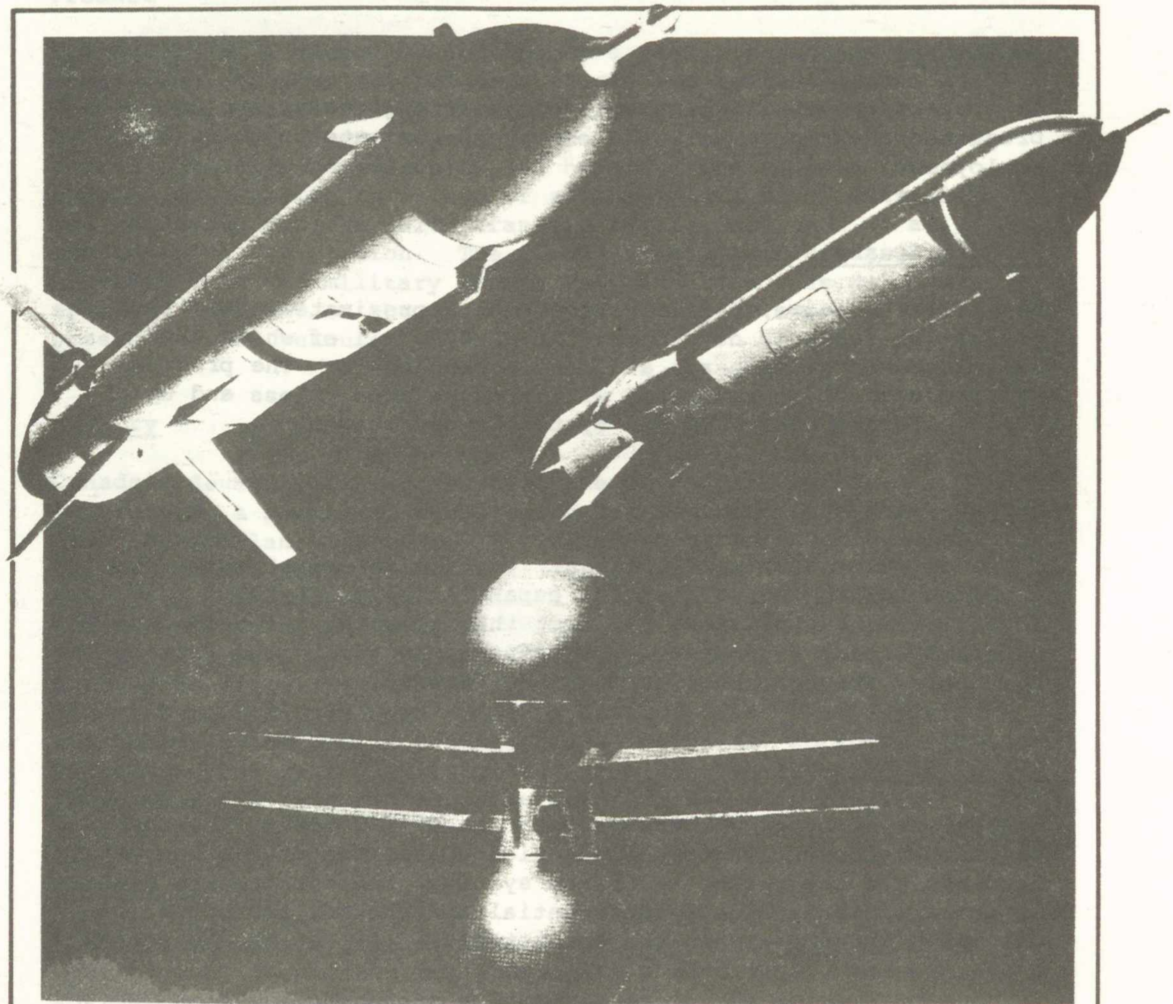
It is our view that a significant, world-wide market exists for a system having the performance capabilities of CL-227. That view is supported by the fact that comparable systems are currently being developed by competitors in the United States, the United Kingdom, West Germany and France.

CL-227 Strategy

Canadair's strategy with respect to the CL-227 covers the funding of development and pre-production costs, the production of hardware and the marketing of the system. The strategy in each of these areas is highly confidential and should, therefore, be discussed in camera with the Committee.

canadair

AIRBORNE SURVEILLANCE SYSTEMS



Canadair's family of unmanned airborne surveillance systems is designed to meet specific intelligence gathering needs of military commanders on the modern battlefield.

Program Milestones: CL-289	
First flight	1980
Troop trials complete	1983
In service	1987

Program Milestones: CL-89	
In service	1972
Product improvements	1985
Service life	2000

Program Milestones: CL-227	
First flight	1980
Troop trials	1985
In service	1987

FACT SHEET

1) CL-289 (NATO designation AN/USD-502)
Airborne Surveillance Drone System (Unmanned)

Designed to meet extended range needs for timely and accurate battlefield intelligence, the CL-289 is being developed jointly by Canadair and Dornier GmbH of Germany. La Société Anonyme de Télécommunications (SAT) of France is developing the infra-red line scan (IRLS) sensor and data link. The navigation system is by Canadian Marconi and Dornier. The sustainer engine is by Klöckner-Humboldt-Deutz AG (KHD).

The system consists of reusable air vehicles plus related ground support and operational maintenance equipment.

The air vehicle carries both photographic and IRLS sensors. Real-time IRLS imagery is provided by a data transmission link.

The air vehicle is launched from a mobile zero-length launcher by a rocket booster. Thrust for sustained flight is provided by a turbojet engine. The navigation system includes a doppler velocity sensor and an onboard digital computer. The air vehicle homes to a ground beacon is slowed by a drogue parachute and lowered by a main parachute. Automatically inflated airbags absorb landing impact.

SYSTEM DATA

Air Vehicle

Dimensions

Length overall (excl. air distance measuring unit)

with booster	4.68 m	15 ft.	4 in.
without booster	3.61 m	11 ft.	10 in.
Body diameter	0.38 m	1 ft.	3 in.
Wing span	1.32 m	4 ft.	4 in.

Performance Data Classified

DESCRIPTION

Weight and Body

Cylindrical metal body with curved nosecone and tapered tailcone.

Wings and Canards

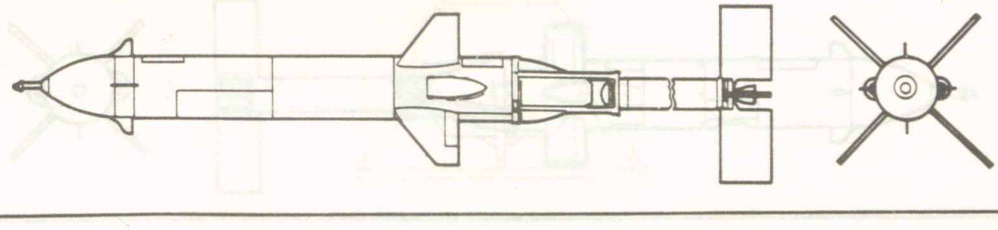
Four tapered stub wings in cruciform arrangement at 45° to vertical and horizontal centrelines. Upper pair is ejected when air bags are inflated. Aileron on LH upper and RH lower wings; two pairs of canards on vertical and horizontal centrelines control pitch and yaw. Dorsal canard ejected when airbag inflated.

Sustainer Engine

One 1.07 kN (240 lb.) thrust KHD T117 turbojet. Single-stage centrifugal compressor, annular reverse-flow combustor, single-stage turbine. Length 77 cm (30.3 inches), max. diameter 32.9 cm (13.7 inches), weight 22.8 kg (50.3 lb.).

Booster

One 32.0 kN (7200 lb.) max. thrust Bristol Aerospace booster rocket motor, jettisoned after launch. Weight 44 kg (97 lb.).



2) CL-89 (NATO designation AN/USD-501) Airborne Surveillance Drone System (Unmanned)

The CL-89 was designed by Canadair to meet the medium range needs on the modern battlefield. The system consists of reusable air vehicles plus related ground support and operational maintenance equipment. The air vehicle carries either a photographic or infra-red line scan sensor. It is launched from a zero-length launcher by a rocket booster and powered in flight by a turbojet engine. Flight path, altitude and sensor on/off commands are controlled by a preset programmer which receives information from an onboard air distance measuring unit. The vehicle homes to a ground beacon and is recovered on a two-stage-parachute system. Automatically-inflated airbags absorb landing impact.

SYSTEM DATA

Air Vehicle

Dimensions

Length overall		
(excl. air distance measuring unit)		
with booster	3.73 m	12 ft. 3 in.
without booster	2.60 m	8 ft. 6.5 in.
Body diameter	0.33 m	1 ft. 1 in.
Wing span	0.94 m	3 ft. 1 in.
Canard span	0.48 m	1 ft. 7.3 in.

Weights

Weight dry (less fuel, oil, payload)	78.2 kg	172.4 lb
Payload	17-20 kg	37.5-44 lb
Max. launch weight with booster	156 kg	343 lb.
Max. launch weight without booster	108 kg	238 lb

Performance

Max. speed	400 kts	741 km/h	460 mph
Max. altitude	3000 m	10,000 ft.	
Max. range	140 km 75 n.mi. 87 sta.mi. (with extended range tank)		

DESCRIPTION

Body

Cylindrical metal body. Curved nosecone, tapered tailcone. Three detachable dorsal packs for forward and rear airbags and flare container. Two detachable ventral packs for sensor equipment and parachute recovery system.

Wings and Canards

Four rectangular stub wings in cruciform arrangement at 45° to vertical and horizontal centrelines. Upper pair fold when airbags inflated. Ailerons on LH upper and RH lower wings. Two pairs of canards on vertical and horizontal centrelines control pitch and yaw.

Sustainer Engine

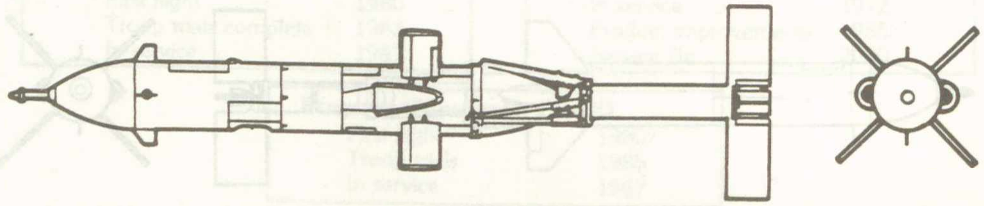
One 0.56 kN (125 lb.) thrust Williams Research WR2-6 turbojet. Single-stage centrifugal compressor, annular reverse-flow combustor, single-stage turbine. Length 57.9 cm (22.8 in.), diameter 27.4 cm (10.8 in.), weight 13.6 kg (30 lb.).

Booster

One 22.3 kN (5000 lb.) average thrust Bristol Aerojet Wagtail booster rocket motor, attached to body by three V-shaped thrust arms and cable, and jettisoned 2.5 seconds after launch.

Equipment

Engine-driven alternator provides electrical power in flight. Photographic sensor, Carl Zeiss KRb 8/24C camera system. Infra-red line scan system, British Aerospace Dynamics Type 201. Twelve photoflares.



3) CL-227 Unmanned Airborne Surveillance and Target Acquisition System

The CL-227 is a Canadair-designed, medium range system consisting of a remotely piloted air vehicle (RPV) plus ground support and maintenance equipment.

The air vehicle can take off and land vertically, translate to horizontal flight, and hover. It is highly survivable due to its very low noise level, small size and low radar signature. Its sensor transmits real-time data.

The air vehicle can be launched from a platform mounted on a truck or a small ship. Two contra-rotating rigid propellers mounted amidships provide lift and attitude control. During recovery the vehicle is winched onto the landing platform or can be landed free onto the ground.

SYSTEM DATA

Air Vehicle

Dimensions			**Weights**		
Height (including landing gear)	1.64 m	5 ft. 4 in.	Fuel	37 kg	81 lb.
Body diameter	0.64 m	2 ft. 1 in.	Payload	31 kg	68 lb.
Rotor disc diameter	2.54 m	8 ft. 4 in.	Max. take-off weight	154 kg	339 lb.

Performance (estimated)

Max. level speed	130 km/h	
Max. operating altitude	3000 m	9843 ft.
Typical operating radius	50 km	
Typical mission endurance		2 to 3 hours

DESCRIPTION

Body

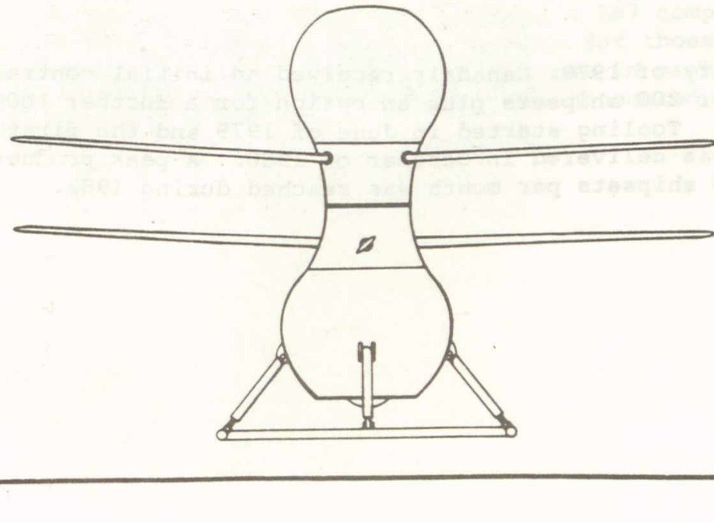
Hourglass-shaped. Upper sphere houses the power plant; lower sphere, the sensors and autopilot.

Power Plant

The air vehicle is powered by a Williams International (WR34) gas turbine engine.

Equipment

TV camera or infra-red sensor and laser designator.



CHAPTER SEVEN - SUBCONTRACT COMPONENT MANUFACTURE

Subcontract work is a significant part of the overall activity of Canadair, providing employment for about one quarter of the company's workforce in 1983. Canadair's subcontract work reflects the company's international reputation for high-precision engineering and manufacturing performed under strict requirements to meet high-standard quality controls within negotiated budgets. In view of the fact that Canada is a major purchaser of foreign-made military and civilian aircraft, and that Canada's strategy is to obtain major subcontract offsets in connection with these purchases, the existence of this capacity at Canadair is of importance to the country as well as to the company. A subcontact capacity of the level possessed by Canadair will enable the company to participate in international joint ventures which are becoming a factor of growing importance in the world aerospace industry.

A. BOEING 767 AFT FUSELAGE

Product

Canadair builds the rear fuselage section of the Boeing 767 airplane. The section is a truncated cone 31 feet (9.5m) long and 15 feet (4.6m) in diameter at the forward end tapering to a diameter of 2 feet, 6 inches (0.76m) at the aft end. The assembly includes the pressure dome bulkhead, vertical stabilizer mounting structure, horizontal stabilizer pivot bulkheads, screwjack mounting structure and the auxiliary power unit mounting.

History

In February of 1979, Canadair received an initial contract from Boeing for 200 shipsets plus an option for a further 100 shipsets. Tooling started in June of 1979 and the first shipset was delivered in October of 1980. A peak production rate of 4 shipsets per month was reached during 1982.

Sales

To December 31, 1983, 89 shipsets had been delivered by Canadair to Boeing. For the period from program start-up to December 31, 1982, sales aggregated $58.6 million. Sales for 1983 totalled $22.2 million.

Current Status

Canadair is currently producing Boeing 767 components at the rate of 3 shipsets per month.

Employment

At present, 380 Canadair employees are occupied with the Boeing 767 program.

Program Financial Results

Because the program is still in its early stages, no profit or loss has been booked on the shipsets delivered to date. The balance of sales on the initial order is forecast at $56.8 million in the period from 1984 to 1986. Canadair expects to begin booking a modest profit on the program, commencing in 1984.

Deliveries under the option quantity of 100 shipsets are projected to begin in 1986; forecast sales for 1987 and 1988 are $61 million with additional forecast profit.

Market

There is no market or competition for Canadair's 767 components other than Boeing. Canadair's market prospects for those components depends entirely upon Boeing's success in marketing the aircraft. To the present time, Boeing has announced 182 sales of 767's.

B. LOCKHEED P-3C ANTI-SUBMARINE AIRCRAFT COMPONENTS

Product

Canadair manufactures outer wing boxes, stub wings, aft fuselages, forward and aft radomes and main electrical load centres for the Lockheed P-3C anti-submarine aircraft.

History

Canadair was awarded the component contract in August of 1976 and the first component was delivered in June of 1977.

The Canadian Armed Forces purchased 18 P-3C aircraft from Lockheed which were delivered between 1980 and 1982. In Canada, the aircraft is known as the Aurora CP-140. Canadair also produced wing tips, storage racks and aircraft system maintenance trainers for the Auroras.

Sales

By December 31, 1983, 110 shipsets had been delivered of the 126 currently on order. Sales for the period from program start-up to the end of 1982 totalled $109 million. Sales for 1983 were $16 million.

Current Status

Canadair is currently producing P-3C components at the rate of 1 shipset per month.

Employment

At present, the P-3C program occupies 390 Canadair employees.

Program Financial Results

Canadair experienced some difficulties with the P-3C program in its early stages and, as a result, a small loss was incurred on the program to December 31, 1982. A profit was achieved in 1983. For the period from 1984 to 1987, Canadair anticipates a modest profit on forecast sales of $51 million.

Market

Lockheed represents the only market for Canadair's P-3C components. The only competitor equipped and tooled to build those components is a Japanese company. As is the case with Canadair's Boeing 767 component program, Canadair's prospects for selling Lockheed P-3C components are tied to the success achieved by the airframe manufacturer in marketing the aircraft.

C. LOCKHEED C-5B MILITARY TRANSPORT AIRCRAFT COMPONENTS

Product

Canadair has contracted with the Lockheed Georgia Company to produce 50 shipsets of leading edge slats and tracks, leading edge ribs and moving islands, ailerons and aft cargo doors for the C-5B military transport.

History

Canadair built 81 shipsets of components for the Lockheed C-5A program between 1966 and 1972, and retained the tooling. In February of 1983, Canadair signed the current contract with Lockheed for the manufacture of the above-mentioned 50 shipsets over the next six years.

Sales

Sales of C-5A components in the period 1965 to 1972 totalled $142.7 million. Sales of C-5B components under the current contract are estimated at $197 million in aggregate.

Current Status

Production commenced in August, 1983. Work is progressing on schedule with first delivery planned for March of 1985.

Employment

A total of 140 Canadair employees are now involved with the C-5B component program. The number of employees working on the program will peak at 800 in 1987.

Program Financial Results

Canadair incurred a loss on the C-5A program, primarily because of the high level of engineering changes made in the aircraft when it was first introduced. A profit (in excess of the C-5A loss) is forecast on the 50 shipsets of C-5B components scheduled to be delivered by the end of 1988.

Market

There is no market or competitor for Canadair's C-5B components other than Lockheed. Delivery of the 50th and final shipset is scheduled for 1988, following which only "spares" sales are foreseen.

D. McDONNELL F-18 NOSE BARREL

Product

Canadair manufactures the foreward fuselage nose barrel assembly for the F-18 fighter aircraft.

History

In June of 1981, Canadair received an initial order for 16 shipsets; an additional order for 44 shipsets was awarded to Canadair in January of 1983. The first shipset was delivered in April, 1983.

Sales

By December 31, 1983, 13 shipsets of F-18 nose barrel assemblies had been delivered by Canadair. Sales under the program to the end of 1983 were $12.6 million. Sales potential between 1984 and 1994 is estimated at $80 million.

Current Status

Canadair is now building F-18 assemblies at the rate of 3 shipsets per month.

Employment

The F-18 program occupies 140 Canadair employees.

Program Financial Results

To date, no profit or loss has been recorded on the F-18 program. A profit is forecast for the period 1984 to 1988.

Market

There is no market or competitor for Canadair's F-18 nose barrel assembly other than McDonnell. A total of 254 F-18 aircraft have been ordered from McDonnell; Canadair's future production of F-18 components will depend directly on McDonnell's success in selling the aircraft.

E. OTHER SUBCONTRACTS

Canadair manufactures various other less significant components and machined parts for other aircraft manufacturers. Total sales for 1983 are estimated at $16.5 million and a reasonable profit is forecast. Canadair employs 60 persons in the production of those components and parts.

F. SUBCONTRACT COMPONENT STRATEGY

General

Canadair's major medium-term objective is to assure the company's access to an adequate volume of subcontract work which the company is competent to perform on a profitable basis. The success of Canadair in securing additional component subcontracts will turn on several factors, the most significant of which are the following:

(i) Volume of Available Work

The level of activity in the world-wide aerospace sector will, of course, influence the volume of component work which Canadair may reasonably expect to secure.

(ii) Industrial Competitiveness

Purely in terms of technological competence and price, Canadair must be competitive with other aerospace manufacturers in the world.

(iii) Domestic Military Purchases

Canadian military purchases of foreign-built aerospace products have frequently been accompanied by awards of "offset" component manufacturing contracts to Canadair and other Canadian aerospace companies. The magnitude and nature of such purchases in the future and the vigor with which the Canadian government and Canadair pursue the available offset contracts will impact directly on the component manufacture contracts available to Canadair.

(iv) Domestic Commercial Purchases

The comments made above concerning Canadian military purchases of foreign-built aerospace products apply to some lesser degree to Canadian purchases of foreign-built commercial aerospace products.

(v) Pre-Selection of Suppliers

The development and manufacture of new aircraft are, with increasing frequency, being undertaken by international consortia, each of which usually consists of a lead manufacturer and suppliers of major components. Suppliers are required to make risk (equity) investments in the consortia. A supplier tends to be selected for inclusion in such a consortium partly on the basis of his participation in the project risk, partly on the basis of of the supplier's industrial competitiveness and partly on the basis of the market access which the supplier's participation can make available to the consortium. The extent to which Canadair is included in or excluded from such consortia will be an important determinant of the volume of future component work secured by Canadair.

Strategies

Canadair cannot expect to influence the world-wide level of aerospace activity or the magnitude of Canadian purchases of foreign-built military and commercial aerospace products. Further, the relatively low availability of funds for research and development in Canada means that Canadair cannot aspire to those levels of technological sophistication possessed by manufacturers in countries where the umbrella of military spending subsidizes new projects without regard to industrial and commercial measures of profitability. There are, however, strategies available to Canadair by which the other factors referred to above can be influenced in Canadair's favour. Those strategies are as follows:

(i) Industrial Competitiveness

Canadair's current high level of technological competence is attributable in part to the modern equipment utilized in Canadair's plants and in part to the ongoing research, development and training programs at Canadair. The decision to proceed with the Challenger led to a significant upgrading in Canadair's engineering and manufacturing capacity. The company can maintain its position and reputation as a reliable subcontractor by continuing to spend relatively modest amounts of money on equipment and on research, development and training. Further, the company can continue to stress internally the need to meet its subcontract obligations in a timely manner, thereby requiring Canadair personnel to maintain subcontract performance and efficiency at a high level. Finally, the company can pursue new component manufacture work involving increasingly complex technology; obtaining such work will facilitate the upgrading of Canadair's technological capabilities in the subcontract area.

(ii) Pre-Selection of Suppliers

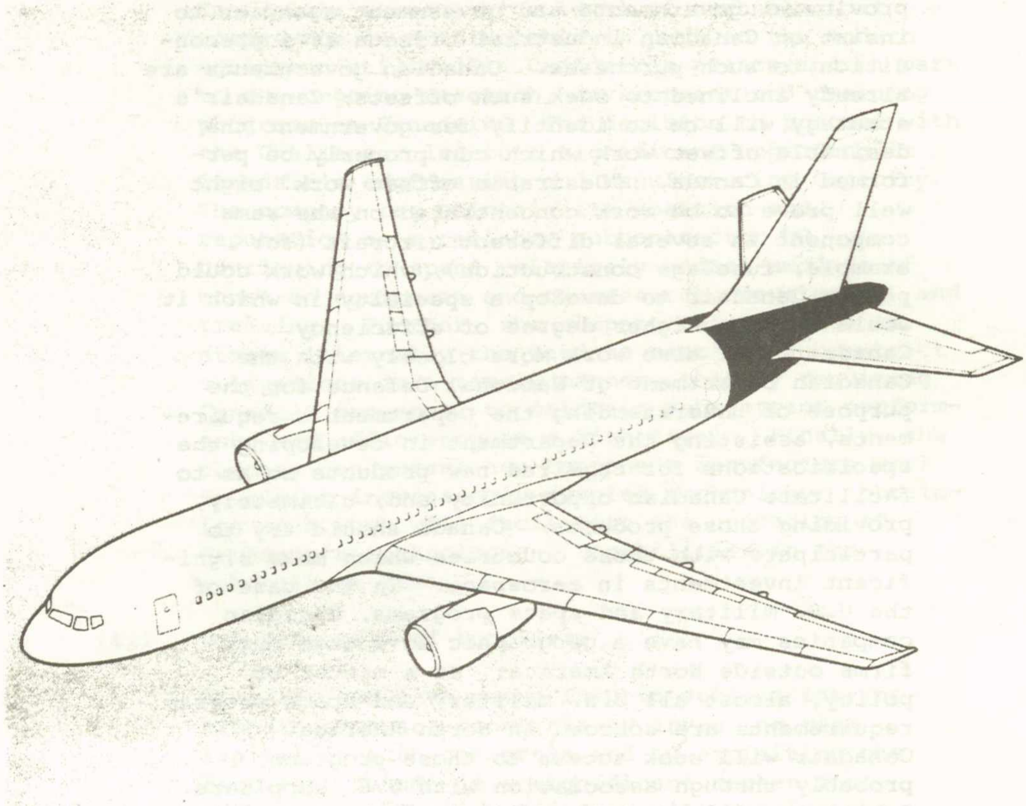
Canadair can seek membership in various international aerospace consortia by investing risk capital in such consortia and by exploiting the fact that Canada is a significant market for aerospace products. Canadair will require the assistance of Canadian governments in carrying out this strategy; the governments may be called upon to assure foreign-based consortia of the government's interest in promoting Canadian usage of products at least partly built in Canada. Canadair can promote and participate in joint efforts by Canadian aerospace companies and government to develop to the maximum the "clout" which Canada has in extracting from foreign manufacturers work commitments in view of the significant size of the Canadian market.

(iii) Domestic Military and Commercial Purchases

While Canadair cannot influence the magnitude of Canadian purchases of foreign-produced aerospace products, Canadair can press Canadian federal and provincial governments and government agencies to insist on Canadian industrial offsets as a precondition to such purchases. Canadian governments are already inclined to seek such offsets; Canadair's strategy will be to identify for government the desirable offset work which can properly be performed in Canada. "Desirable offset work" might well prove to be work concentrated on the same component in several different aircraft (for example, fuselage construction), which work could permit Canadair to develop a specialty in which it would enjoy a higher degree of efficiency. Canadair will also work more closely with the Canadian Department of National Defence for the purpose of understanding the Department's requirements, assisting the Department in developing the specifications for required new products so as to facilitate Canadian opportunity and, ultimately, providing those products. Canada should try to participate with those countries which make significant investments in aerospace. In the case of the U.S. military and space programs, Canadian companies may have a geographic advantage over firms outside North America: as a matter of policy, almost all U.S. military and space program requirements are sourced in North America. Canadair will seek access to those programs, probably through association with U.S. suppliers. But there will be opportunities to participate in programs in other parts of the world as well.

canadair

MAJOR CURRENT SUB-CONTRACTS



BOEING 767

GENERAL

The largest sub-contract in Canadair's 39-year history is the manufacture and supply of the rear fuselage section for Boeing's new 767 jetliner.

The Boeing 767 is designed to carry over 200 passengers and 40,000 pounds (18,145 kg) of cargo and baggage, over a distance of 3,000 miles (4,800 km), at a cruising speed of 530 mph (850 km/h). The aircraft is 159 feet (48.5 m) long and has a wing span of 156 feet (47.5 m). It is powered by two Pratt and Whitney JT9D or General Electric CF6 engines.

PROGRAM MILESTONES

Initial contract . . . . February 1979
Tooling start . . . . June 1979
First delivery . . . . October 1980

CONTRACT ITEM

The contract contains provisions for an initial 300 shipsets of the rear fuselage, know as Section 48. Section 48 is a truncated cone 31 feet (9.5 m) long, 15 feet (4.6 m) in diameter at the forward end, tapering to 2 feet, 6 inches (0.76 m) at the aft end. It includes the pressure dome bulkhead, vertical stabilizer mounting structure, horizontal stabilizer pivot bulkheads and screwjack mounting structure, as well as the auxiliary power unit mounting.

Assembly of the 767 parts is taking place at the Canadair assembly plant at Dorval International Airport, approximately 4 km from Canadair's main plant in Ville Saint-Laurent.

FACT SHEET

LOCKHEED C-5B

GENERAL

Canadair will produce a number of components for the C-5B military transport under licence from Lockheed-Georgia Co.

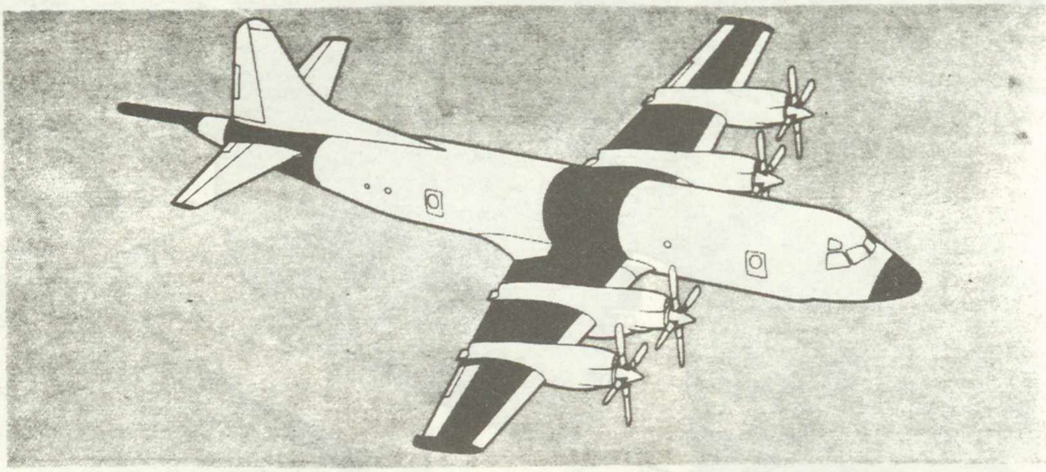
Between 1966 and 1972, Canadair was sole source of various major components for the C-5A Galaxy under a contract with Lockheed-Georgia Co. Canadair is presently producing C-5A slats, slat tracks and ailerons under a spares contract with the U.S. Air Force.

PROGRAM MILESTONES

Program go-ahead .... February 1983
Production start scheduled .... September 1983
First component delivered:
aft cargo door scheduled .... December 1984

CONTRACT ITEM

The components covered by the C-5B contract are: leading edge ribs and moving islands, leading edge slats and slat tracks, ailerons and aft cargo doors.



LOCKHEED P3C ORION

GENERAL

Canadair is producing a number of components for the Lockheed P3C Orion long range maritime patrol aircraft.

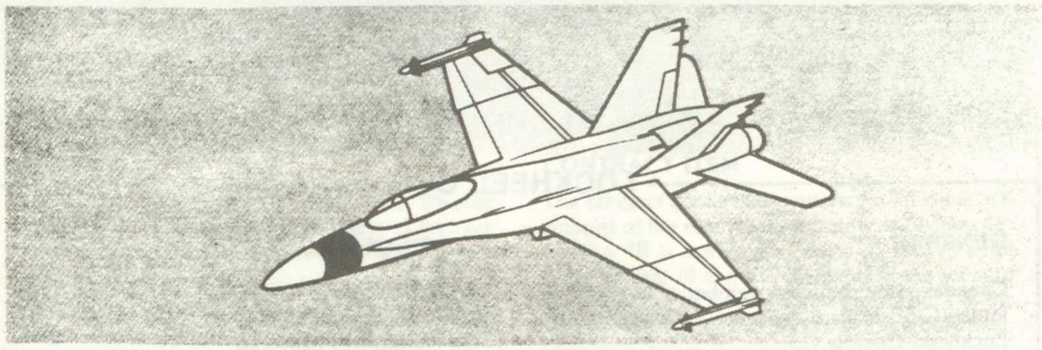
The Canadian Forces operates a version of the P3C known as the CP-140 Aurora. Canadair manufactured eight components for each of the 18 Auroras purchased by the Canadian government as well as five Aurora aircraft systems maintenance trainers for the Canadian Forces.

PROGRAM MILESTONES

Canadair contract go-ahead ...... August 1976
Production start .... November 1976
First component delivered:
forward radome .... June 1977
First maintenance trainer completed .. June 1979
Last maintenance trainer delivered ... Jan. 1980

CONTRACT ITEM

Canadair produces outer wing boxes, stub wings, aft fuselages, forward and aft radomes and main electrical load centres for the P3C.



McDONNELL DOUGLAS F/A-18A

GENERAL

In June 1981, McDonnell Douglas awarded Canadair a contract to produce fuselage nose barrel assemblies for the F/A-18A strike fighter.

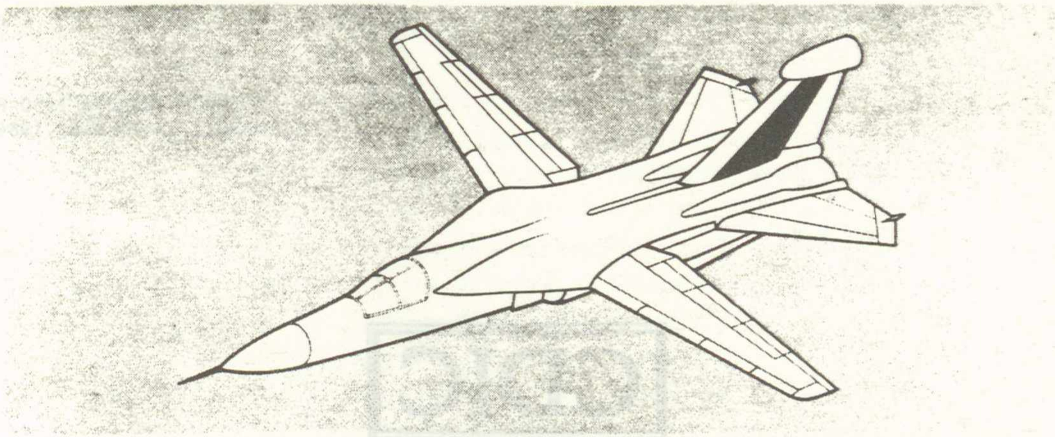
PROGRAM MILESTONES

Initial contract .... June 1981
First delivery .... April 1983

CONTRACT ITEM

The F/A-18A fuselage nose barrel is the portion of the fuselage immediately forward of the cockpit and houses the aircraft's radar and 20 mm gun.

The total program is estimated at several hundred units.



GRUMMAN EF-111A

GENERAL

The U.S. Air Force Grumman EF-111A is designed and built around the General Dynamics F-111 airframe, substantially modified to fulfill the Tactical Jamming System role.

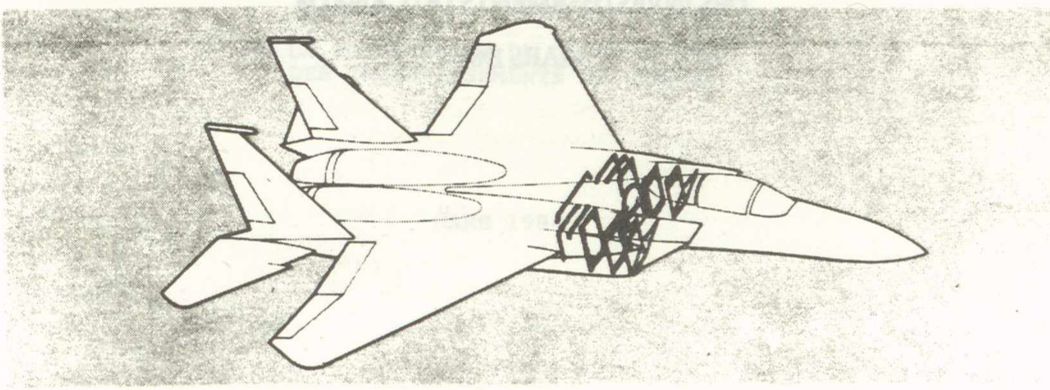
Canadair designed and built the vertical stabilizer and rudder for the F-111 aircraft, and is also the sole source for F-111 wing pivots and wing carry-through fittings.

PROGRAM MILESTONES

Initial contract 1979
First delivery . . . . August 1980

CONTRACT ITEM

One of the major modifications to the F-111 was the new vertical stabilizer topped with an antenna pod. This component is built by Canadair under contract to Grumman.



MCDONNELL DOUGLAS F-15 EAGLE

GENERAL

Canadair is manufacturing components for the F-15 Eagle under sub-contract to McDonnell Douglas.

PROGRAM MILESTONES

Initial contract 1974
First delivery . . . . May 1975

CONTRACT ITEMS

A number of aluminum F-15 Eagle parts are presently in production; all entail close-tolerance machining from solid billets or forgings.

The items include sculptured aluminum bulkheads and other frames. Current contracts call for Canadair to make a total of 1,986 individual parts.

«APPENDICE 2-A»

EMBARGO JUSQU'A 1530 HEURES,
MARDI, LE 13 MARS 1984

CDIC

MISE À JOUR-CANADAIR

RAPPORT AU PARLEMENT
DE LA CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT
DES INVESTISSEMENTS DU CANADA

MARS 1984

MISE À JOUR - CANADAIR

RAPPORT AU PARLEMENT

DE LA CORPORATION DE DÉVELOPPEMENT
DES INVESTISSEMENTS DU CANADA

MARS 1984

TABLE DES MATIÈRES

RENSEIGNEMENTS SUR LA COMPAGNIE

Canadair Limitée, avionneur d'envergure internationale, a connu 40 ans d'excellence et de progrès technologiques. Toutefois, sa viabilité commerciale a été remise en question à cause d'importantes pertes relatives au programme de l'avion d'affaires Challenger et à la valeur nette négative qui en a résulté. Ce rapport met en lumière les mesures prises en 1983 pour réorganiser la direction et les activités de la Compagnie, dans le but de rendre celle-ci plus performante. Il présente aussi la restructuration financière prévue pour 1984 qui vise à redonner à Canadair un statut d'entreprise autonome et rentable, un bilan positif et une autosuffisance par rapport aux crédits accordés par le Parlement. Ensemble, la réorganisation de 1983 et la restructuration financière de 1984 devraient fournir à Canadair les bases d'une croissance saine, stabiliser l'emploi, contribuer à augmenter les exportations ainsi qu'offrir de nouvelles occasions d'affaires à de nombreux sous-traitants et fournisseurs.

Le premier chapitre du rapport traite des principales mesures de 1983: remaniement de la direction par le départ de quatre cadres supérieurs et la réduction du nombre de vice-présidents de 22 à 12; compression de 25 % de l'effectif de la Compagnie; coupure du taux de production de l'avion d'affaires Challenger pour écouler les stocks et diminuer d'autres dépenses; instauration d'un contrôle budgétaire plus sévère et réorganisation du service de vérification interne et révision des techniques de mise en marché en vue d'augmenter le volume des ventes. Bien que bon nombre des économies attribuables à ces mesures ne seront pas réalisées avant 1984 à cause des indemnités de licenciement et d'autres dépenses, le déficit d'exploitation brut de Canadair est passé à 83 800 000 $ en 1983, par rapport à 145 100 000 $ en 1982.

Le deuxième chapitre du rapport traite des résultats financiers de 1983.

Le troisième chapitre porte sur la restructuration proposée pour le capital de la Compagnie de même que sur son mode de financement. Pour que Canadair obtienne un succès commercial, elle doit redevenir une entreprise financièrement autonome, ce qui suppose une révision préalable de sa dette et de ses capitaux propres. C'est seulement de cette façon qu'elle redonnera confiance au marché des avions de haute technologie, des composants d'avion et des systèmes de reconnaissance. À cette fin, la CDIC créera une nouvelle société Canadair à laquelle la Compagnie actuelle cédera tous ses éléments d'actif. Cette nouvelle société portera le nom de Canadair. Toutefois, cette cession ne réduit pas la dette de 1 350 000 000 $ de la société Canadair actuelle, créance qui coûte maintenant près de 160 000 000 $ par année. La dette deviendra la responsabilité de la CDIC. Une fois la réorganisation terminée, Canadair aura une valeur nette positive d'environ 160 000 000 $ et ne devrait pas avoir besoin dans les années à venir d'autres crédits du Parlement pour couvrir les frais d'exploitation ou les intérêts débiteurs des programmes en cours.

Le quatrième chapitre porte sur le programme de l'avion d'affaires Challenger. Le Challenger est considéré comme l'avion d'affaires le plus avancé de sa catégorie sur le plan technique. Selon une évaluation prudente, Canadair croit qu'elle peut vendre avec profit, aux prix actuels, 15 Challenger par année. Ce chapitre traite donc de la mise en marché et des autres objectifs du programme.

Le cinquième chapitre traite du programme de l'avion-citerne de Canadair. Cet appareil est actuellement le seul de sa catégorie construit dans le monde. Il constitue une importante source de revenus d'exportation, plus de 70% de la production ayant été exportée jusqu'à ce jour. Actuellement, la Compagnie détient un contrat fédéral-provincial pour la fabrication de 29 appareils et cherche d'autres débouchés sur les marchés étrangers.

Le sixième chapitre porte sur le programme des engins de reconnaissance aérienne téléguidés. Canadair joue un rôle prépondérant dans ce domaine technologique et son importance s'accroîtra grâce aux fonds de développement de 23 000 000 $ prévus dans le budget supplémentaire de

1983-1984. La production de l'engin de reconnaissance CL-289 de Canadair devrait débuter en 1986 et créer alors 600 emplois. Il s'agit d'une entreprise menée conjointement avec des sociétés aérospatiales de l'Allemagne et de la France. L'engin de reconnaissance CL-227, qui n'est pas à un stade de développement aussi avancé, pourrait créer un nombre semblable d'emplois d'ici à 1986. Des services militaires européens et américains ont manifesté un grand intérêt pour ces programmes qui sont considérés comme une source importante de bénéfices, de revenus d'exportation et d'emplois pour l'avenir.

Le septième chapitre traite du rôle de Canadair en tant que producteur expérimenté de gros composants d'avions. Canadair exécute des sous-traités civils et militaires pour Boeing, McDonnell-Douglas, Lockheed et Grumman. Ce chapitre présente les principaux sous-traités actuels - tous rentables - et propose des solutions pour l'expansion du secteur de la sous-traitance à Canadair.

CHAPITRE PREMIER - MESURES PRISES EN 1983

Quand le gouvernement du Canada a acheté Canadair Limitée en 1976 de la société américaine General Dynamics Corporation, il avait des objectifs plus importants que celui de sauvegarder des emplois, notamment:

(i) Garantir à l'industrie canadienne des ententes compensatoires en contrepartie de l'achat par le Gouvernement d'appareils militaires et civils étrangers. Canadair constituait le bassin le plus important de spécialistes en conception et en fabrication aéronautiques. La disparition de ce bassin aurait entraîné la perte de l'avionneur le plus techniquement avancé du Canada, ce qui aurait sérieusement handicapé le pays pour l'obtention et l'exécution de travaux compensatoires offerts à la suite d'achats canadiens de produits aérospatiaux militaires et commerciaux.

(ii) Réduire le déficit du Canada en matière de produits manufacturés. Canadair était un gros exportateur de produits de cette catégorie (engins de reconnaissance, avions-citernes et composants d'avions). Arrêter la production aurait fait augmenter - plutôt que diminuer - le déficit canadien en ce qui concerne les produits manufacturés.

(iii) S'assurer que le Canada participe à une industrie de technologie de pointe. L'industrie aérospatiale était considérée comme un secteur d'activité intéressant à cause de l'importance du marché canadien et des réalisations antérieures du Canada au sein de cette industrie; le retrait de Canadair aurait signifié un recul important pour l'expansion de l'industrie canadienne.

Si Canadair atteint ces objectifs, l'industrie canadienne en général en tirera profit par le biais de retombées et de sous-traités et par la création d'emplois hautement spécialisés dans les domaines de la conception, de l'ingénierie fonctionnelle et de la fabrication.

Considérant ces objectifs, le gouvernement du Canada a approuvé le lancement du programme d'avions d'affaires Challenger peu après l'achat de Canadair. L'autorisation fut donnée en raison des prévisions suivantes faites par le Conseil d'administration et la direction de Canadair:

(i) la fabrication commerciale de l'appareil pourrait commencer vers la fin de 1976 au coût non susceptible de se répéter de 106 000 000 $;

(ii) les liquidités maximales dont Canadair aurait besoin se chiffreraient à 128 000 000 $ et seraient nécessaires pendant le troisième trimestre de 1979;

(iii) les 106 000 000 $ imputés à la conception et au développement seraient entièrement récupérés si un total de 136 Challenger étaient vendus et livrés vers la mi-82; et

(iv) au moins 150 Challenger seraient vendus et livrés vers le milieu de 1982.

Pour les raisons expliquées lors d'une déclaration faite au Comité consultatif sur les comptes publics le 7 juin 1983 par le sénateur Jack Austin, ministre d'État responsable de la CDIC, les prévisions faites par Canadair au Gouvernement se sont révélées incorrectes.

Les faits: la production commerciale du Challenger a commencé au début de 1982 et on estime à 460 000 000 $ les frais non susceptibles de se répéter (intérêts non compris); le montant maximal de capitaux nécessaires au programme du Challenger n'est pas encore atteint; le montant net de capitaux qu'a nécessité le programme au 30 novembre 1983 s'élevait à 1 511 000 000 $ (dont 569 000 000 $ en paiements d'intérêt); les 460 000 000 $ de frais non susceptibles de se répéter engagés pour commencer la production commerciale du Challenger et les 569 000 000 $ en paiements d'intérêt ne seront vraisemblablement jamais récupérés; au milieu de l'année 1982, Canadair avait vendu et livré 54 Challenger.

Le premier modèle de Challenger, le CL-600, ne répondait pas aux devis initiaux de Canadair. Le nouveau Challenger, le CL-601, a été mis au point dans le but de combler les insuffisances du premier. Avec ce modèle, Canadair a tenu ses promesses, ce qui signifie que le CL-601 a acquis une très bonne réputation auprès d'exploitants d'avions. Si ce n'était des difficultés que Canadair a éprouvées avec le CL-600 et de la mauvaise publicité dont ont fait l'objet la Compagnie et l'appareil au cours de la dernière année, le CL- 601 aurait pu s'emparer d'une bonne part du marché des gros avions d'affaires à réaction.

Il faut être juste envers le Conseil d'administration et la direction de Canadair et admettre que certains facteurs, soit la nécessité d'homologuer l'appareil selon les nouvelles normes rigoureuses imposées par la Federal Aviation Administration des États-Unis (normes qui n'étaient pas en vigueur lors de la production des principaux concurrents des Challenger), le financement du programme du Challenger à coefficient de risque élevé par emprunts plutôt que par l'utilisation de capitaux propres à une époque où les taux d'intérêt grimpaient rapidement et l'importante récession de 1982-83, ont eu des répercussions néfastes sur l'exploitation de la Compagnie.

Les faiblesses initiales du programme du Challenger étaient attribuables à une mauvaise gestion et à des causes extérieures. Comme l'affirmait le sénateur Austin au Comité des comptes publics le 7 juin 1983: «L'appareil a coûté plus cher et a été plus long à mettre au point que prévu; il ne répondait pas aux spécifications techniques de pré-vente; sa production a été retardée à cause de problèmes avec le motoriste initial; il a expérimenté des bris en cours d'homologation; le chiffre de ventes n'a pas atteint celui des prévisions et il a été une des victimes de la récession.»

Le Gouvernement a commencé à étudier les premiers problèmes financiers de Canadair en avril 1981 par la création du groupe de travail interministériel, dirigé par le ministère des Finances, dont la fonction était de dresser un bilan des difficultés de la Compagnie et d'élaborer des stratégies commerciales visant à les régler. Le groupe de travail a terminé son rapport en janvier 1982 et, un peu plus tard dans l'année, le Conseil d'administration et la direction de Canadair ont assuré le ministre Gray de l'Industrie et du Commerce (i) qu'ils respecteraient le plafond des garanties de 1 350 000 000 $ de façon à en arriver à un taux de rendement à long terme du capital de 20 % et qu'ils se soumettraient à l'accord intervenu peu de temps auparavant visant à permettre à l'actionnaire d'exercer un meilleur contrôle sur son actif et à rendre Canadair plus comptable de ses actions.

Comme la situation a continué de se détériorer rapidement à Canadair en 1982, le ministère de l'Industrie et du Commerce a entrepris une étude plus poussée de cette société. À la lumière des faits révélés, le Gouvernement a décidé d'injecter 200 000 000 $ en capitaux propres dans Canadair à la fin de 1982 et d'imposer des restrictions à la Compagnie, restrictions qu'il lui a fait connaître en même temps que la prise en charge de Canadair par la CDIC par le biais d'une lettre adressée par le ministre de l'Industrie et du Commerce Ed Lumley au Conseil d'administration et à la haute direction de Canadair.

Ladite lettre indiquait que l'injection de capitaux de 200 000 000 $ était assortie de contraintes sévères auxquelles Canadair était tenue de se plier. «J'admets que ce sont là des restrictions importantes, a déclaré M. Lumley dans sa lettre. Cependant, elles représentent, avec le financement provisoire que nous vous consentons, un élément de solution au problème relatif à l'augmentation du passif de l'État.»

En prenant la responsabilité de Canadair, la CDIC a découvert les problèmes suivants:

1. l'inaptitude de la haute direction à cerner les difficultés de la Compagnie;

2. la divulgation inadéquate de l'information par la direction au Parlement, au Gouvernement et au Conseil d'administration, tenant ceux-ci dans l'ignorance des difficultés réelles de la Compagnie;

3. l'utilisation hardie de méthodes comptables qui ne permettaient pas de saisir l'ampleur de ces difficultés;

4. une cadence de production de Challenger trop élevée par rapport à la demande du marché, ce qui a résulté en des accumulations de stocks excessives et coûteuses;

5. des engagements à livrer des Challenger à des prix inférieurs au coût total des pièces et de la main-d'oeuvre;

6. des prévisions de vente trop optimistes qui n'avaient pas été soumises à une étude critique;

7. une entente avec un distributeur du Moyen-Orient qui ne servait pas au mieux l'intérêt de Canadair;

8. une structure administrative qui dénotait un manque de lignes de conduite précises pour la justification de ses comptes;

9. un niveau de production trop haut et un nombre trop élevé de cadres par rapport aux taux de production et de vente auxquels la Compagnie pouvait s'attendre;

10. un Conseil d'administration dont les membres ne participaient pas activement aux décisions-clés se rapportant à la Compagnie.

Depuis un an, la CDIC et Canadair ont pris des mesures importantes - dont les principales sont décrites ci-après - visant à assurer à la Compagnie une rentabilité à long terme et des espoirs de croissance.

1. <u>Modifications au sein du personnel pour renforcer la direction</u>. Le président a été remplacé et quatre membres de la haute direction ont quitté la Compagnie.

2. <u>Engagement à divulguer régulièrement toutes les informations pertinentes</u>, y compris le rapport annuel vérifié et les états trimestriels

non vérifiés. Le Parlement a pris connaissance du rapport financier vérifié de 1982 et de données financières détaillées pour les années précédentes. Canadair a produit et publié des états financiers pour les trimestres se terminant les 30 juin et 30 septembre 1983. Ces états accompagnés de notes et de commentaires sont destinés à respecter la loi qui régit les sociétés dont les actions sont cotées à la bourse canadienne. La CDIC s'est engagée à ce que Canadair publie ces états pour les trois premiers trimestres de chaque exercice financier. Comme on le fait dans les sociétés ouvertes, le dernier état financier est incorporé au rapport annuel vérifié.

3. Adoption d'une méthode de comptabilité plus prudente. Tel que le précise le rapport de juin 1983, la CDIC est d'avis que Canadair a appliqué, pour 1981 et les années antérieures, une méthode de comptabilité par programmes trop hardie en inscrivant certaines dépenses et certains revenus aux fins des états financiers révisés. Les états vérifiés de 1982 ont donc été préparés d'une façon plus prudente, selon une méthode plus traditionnelle de comptabilité par programmes. D'après la CDIC, ces états financiers présentaient une vue plus réaliste de l'actif et du passif de Canadair.

4. Resserrement des contrôles financiers par la réinstauration du poste de vérificateur interne qui avait été aboli en 1982.

5. Diminution de la cadence de production de Challenger. En février 1983, Canadair fabriquait 34 Challenger par année. La CDIC et la direction de Canadair se sont entendues pour réduire ce nombre à 24. En juillet 1983, ce chiffre est tombé à 16 par année. En décembre 1983, des démarches ont été entreprises pour permettre la production de 19 Challenger en 1984. Ces changements correspondaient à une estimation par la CDIC du volume des ventes du Challenger pour 1983 et 1984. Jusqu'à aujourd'hui, cette évaluation s'est révélée exacte; au 31 décembre 1983, Canadair avait livré tous les Challenger fabriqués en 1983 sauf un. Aucune commande de Challenger n'a été perdue en 1983 à cause d'un manque d'appareils. La baisse du rythme de production a permis à Canadair de réaliser en 1983 des

économies de 37 000 000 $ et lui fera économiser encore 141 000 000 $ en 1984.

6. <u>Encouragement à des pratiques commerciales valables.</u> Toutes les nouvelles commandes de Challenger sont signées à un prix qui couvre tous les frais, sauf l'intérêt, et qui, sur une base de 15 livraisons par année, résulte en un profit brut pour le programme. Grâce à la restructuration de capitaux décrite plus loin dans ce rapport, Canadair sera soulagée de sa créance et le programme du Challenger deviendra rentable à condition de vendre 15 appareils par année, aux prix en cours.

7. <u>Modifications des techniques de prévision et de mise en marché.</u> Canadair a adopté une technique de prévision de ventes plus réaliste et a entrepris de réviser sa stratégie de commercialisation. Un nouveau poste, celui de Vice-président principal à la Commercialisation, a été créé. Canadair a aussi modifié sa façon de tenir son carnet de commandes, faisant là aussi preuve d'une attitude plus traditionnelle. Elle n'y indique que les commandes fermes et ne qualifie de fermes que les commandes qui satisfont aux conditions suivantes: (a) être valides et exécutoires; (b) avoir été passées par des clients aptes à payer leur avion et (c) par des clients qui n'ont pas laissé entendre qu'ils ne désiraient pas l'avion commandé. En outre, Canadair a retenu les services de deux sociétés importantes pour déterminer les débouchés commerciaux qu'offrait le Challenger. À la lumière de ces études et d'autres analyses, la CDIC et Canadair ont conclu qu'à partir d'estimations prudentes du marché, le programme du Challenger pouvait être rentable même en tenant compte des frais généraux, mais en faisant abstraction des intérêts sur les créances antérieures.

8. <u>Modification du réseau de distribution de Canadair au Moyen-Orient.</u> Canadair a conclu un nouvel accord de représentation et de distribution avec TAG Aeronautics Ltée (Arabie Saoudite) et a réglé une requête d'arbitrage déposée par TAG à la Chambre de commerce internationale. Les deux compagnies collaboreront étroitement pour trouver de nouveaux débouchés commerciaux au Challenger au Moyen-Orient.

9. Modifications de la structure administrative et de la direction. Après avoir étudié en détail la structure administrative de Canadair, la CDIC a conclu que des modifications en profondeur s'imposaient. Les modifications qui ont été apportées ont pour but de créer une équipe de direction organisée et fonctionnelle. Le pouvoir et les responsabilités ont été alloués en fonction de cette nouvelle structure et l'équipe de direction travaille maintenant de façon satisfaisante. Le nombre de vice-présidents est passé de 22 à 12. Les organigrammes antérieurs et actuels inclus dans ce rapport illustrent la structure hiérarchique au sein de la Compagnie.

10. Compression des coûts. Les frais généraux et les frais d'exploitation ont été considérablement réduits. Au début de 1983, la CDIC avait conclu que les frais généraux et administratifs de Canadair étaient excessifs. À partir du printemps 1983, des mesures ont été prises pour diminuer ces frais. Les méthodes adoptées étaient:

(i) la réduction du nombre d'employés «indirects» de 25 % par rapport au nombre en vigueur le 1er janvier 1983; et

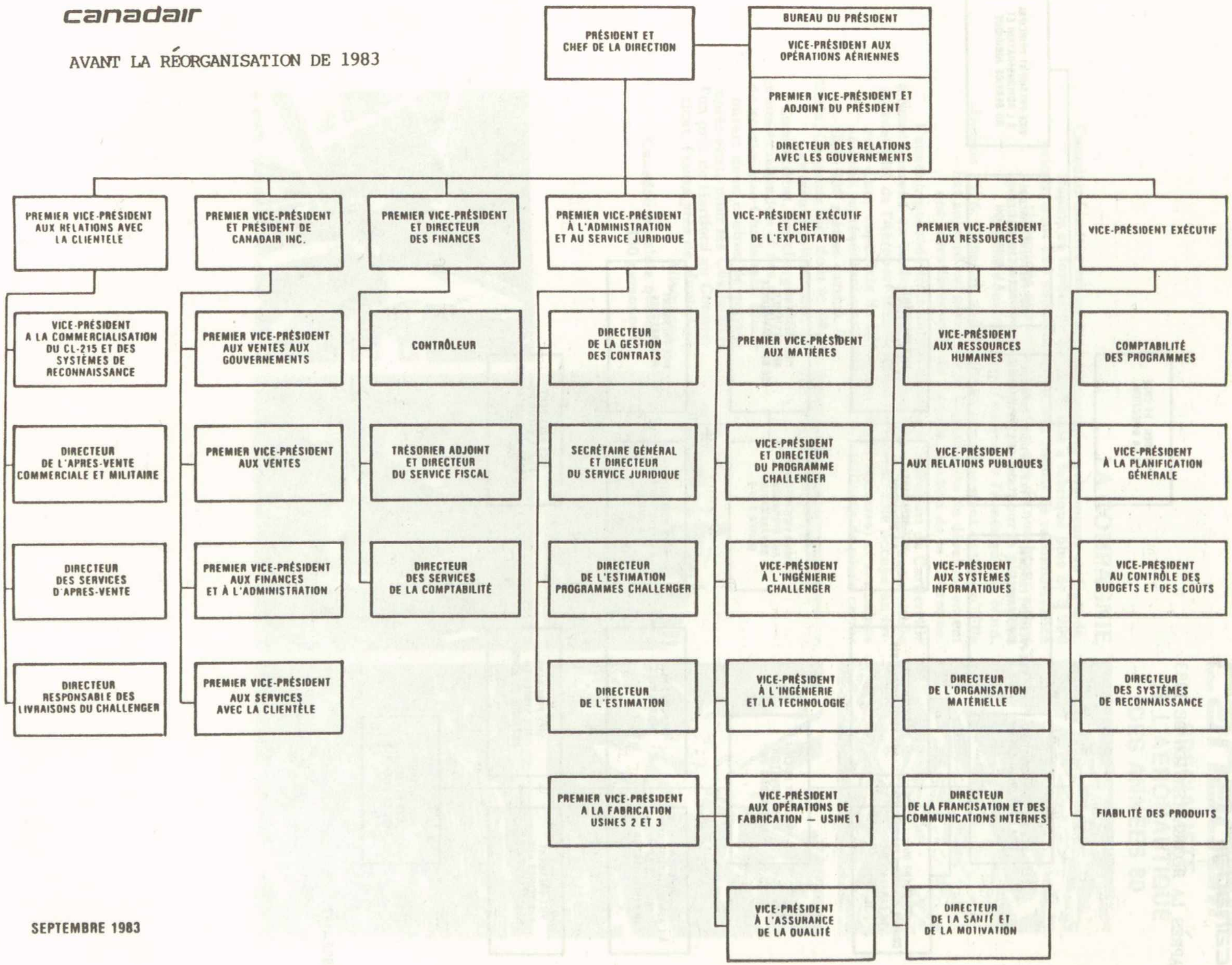
(ii) l'élimination de tous les postes de soutien dont le bien-fondé était discutable ou dont on pouvait se prévaloir pour moins cher en faisant appel à des sous-traitants.

La réduction planifiée du nombre d'employés indirects était terminée le 31 décembre 1983. L'abolition de certains postes de soutien avait commencé pendant l'été et se poursuit. Répartis par annualités, les frais généraux et administratifs pour janvier 1984 représentaient 74 % de ceux de janvier 1983. Les économies de Canadair, une fois les indemnités de licenciement versées, seront de 27 500 000 $ par année.

L'envergure de Canadair a considérablement diminué; la Compagnie est plus petite mais plus forte. Si elle met en application la restructuration des capitaux proposée, elle pourra redevenir rentable, contribuer largement à l'évolution des compétences et à la croissance des produits canadiens de haute technologie, faire augmenter les exportations de produits manufacturés, accepter de nouveaux sous-traités et réaliser d'autres programmes. La Compagnie jouit du soutien du Gouvernement, d'une nouvelle équipe de direction, d'une restructuration de capitaux qui lui donnera une base financière solide et d'un programme commercial digne de crédibilité tant en ce qui a trait aux versions futures des produits actuels qu'aux nouveaux produits.

canadair

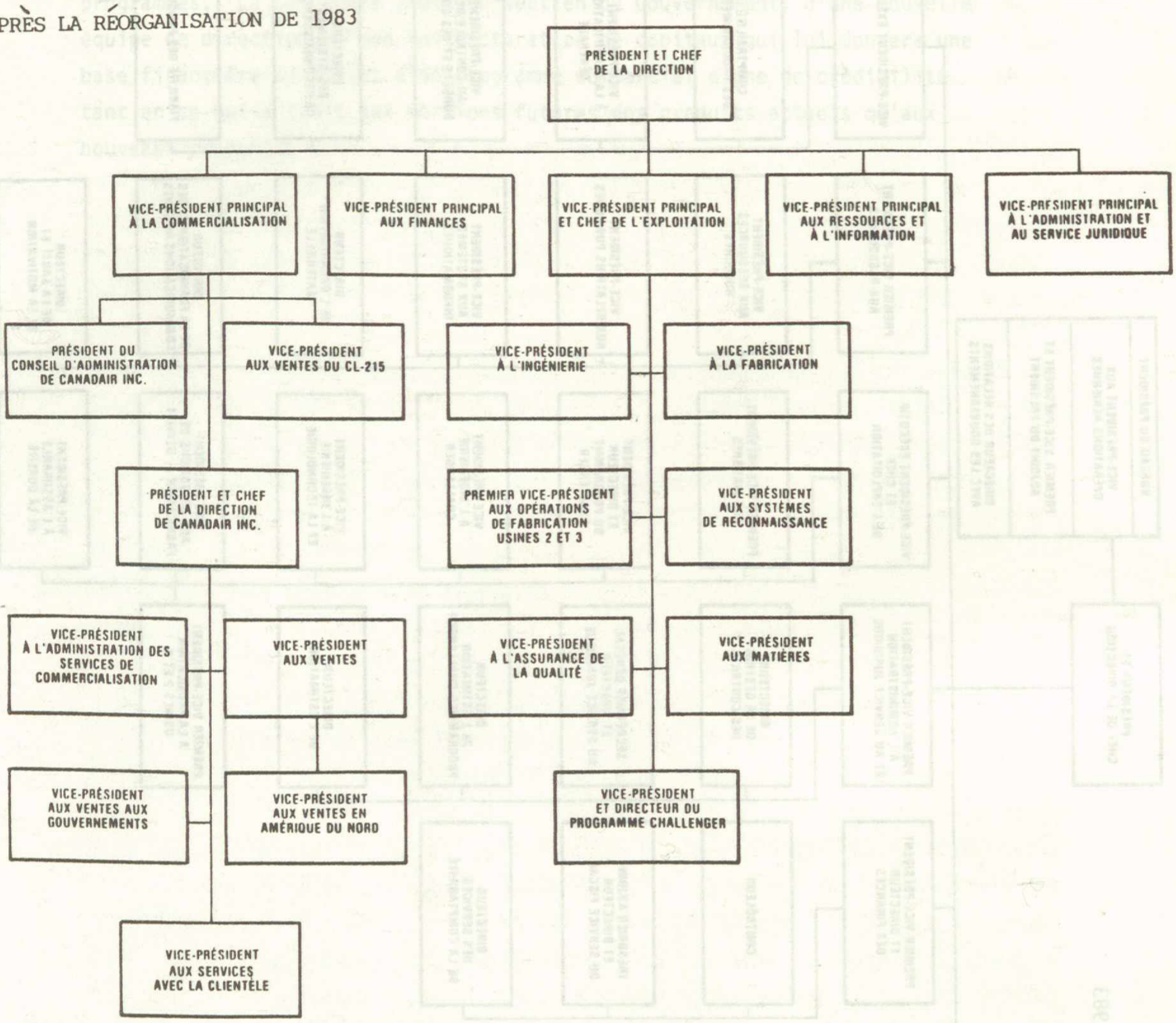
AVANT LA RÉORGANISATION DE 1983



SEPTEMBRE 1983

canadair

APRÈS LA RÉORGANISATION DE 1983



OCTOBRE 1983

canadair

SPÉCIALISTE DE L'AÉRONAUTIQUE DES ANNÉES 80

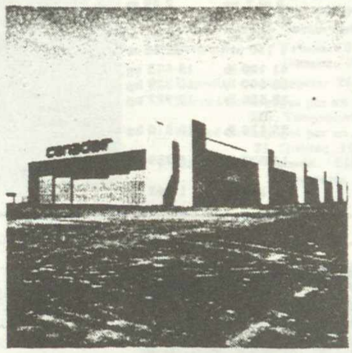
...LA COMPAGNIE

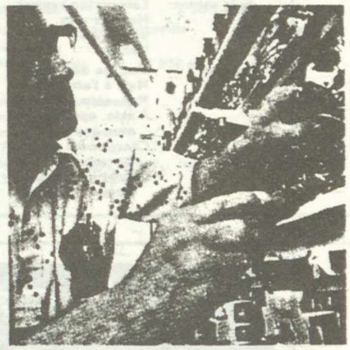
Canadair Limitée est au premier rang des avionneurs au Canada. Depuis sa fondation en 1944, elle a fabriqué plus de 3 900 avions, dont 580 supersoniques, des engins de reconnaissance téléguidés et autoguidés ainsi que de nombreux autres produits, notamment des composants pour la plupart des grands constructeurs d'avions de l'Amérique du Nord.

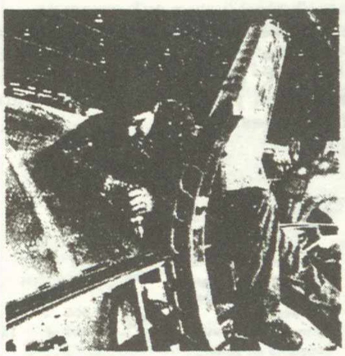
Depuis 1976, Canadair appartient au gouvernement canadien. Elle Est aujourd'hui gérée par la Corporation de développement des investissements du Canada, société de la Couronne.

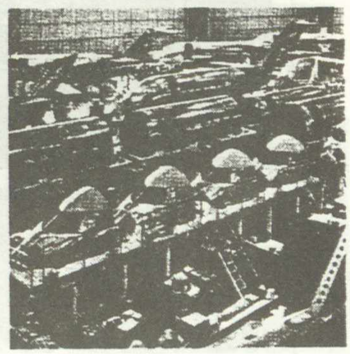
Canadair possède trois usines situées à l'Aéroport de Cartierville à Saint-Laurent, en banlieue de Montréal (Canada) et une autre située à proximité de l'Aéroport international de Dorval. Elle occupe un terrain d'une superficie de 224 acres (90,65 hectares) et ses usines réunies représentent une surface de 2,7 millions de pieds carrés (250 830 mètres carrés). Sa filiale, Canadair Inc. dont le siège se trouve à Westport, au Connecticut, est chargée de la commercialisation et des services de soutien des Challenger. Elle a ouvert deux centres de service après-vente pour les Challenger: l'un près de Hartford au Connecticut, l'autre près de Munich en Allemagne.

Canadair emploie quelque 4 350 personnes.









LE CHALLENGER 600

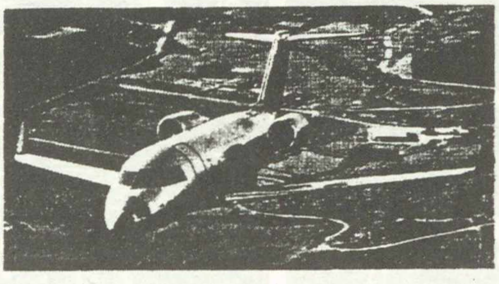
Le Challenger est un avion d'affaires doté d'un fuselage de gros porteur, d'une voilure perfectionnée et de deux turboréacteurs à double flux silencieux et économiques.

Le Challenger 600 pour vols transcontinentaux est propulsé par des moteurs ALF 502L d'Avco Lycoming.

Données techniques

Moteurs:	**Deux ALF 502L d'Avco Lycoming**		
	Poussée	**7 500 lb**	**3 402 kg**
Dimensions de l'avion:	**Envergure de l'aile**	**61 pi 10 po**	**18,85 m**
	Longueur	**68 pi 5 po**	**20,85 m**
	Hauteur	**20 pi 8 po**	**6,30 m**
Dimensions de la cabine:	**Longueur**	**28 pi 3 po**	**8,61 m**
	Largeur (au centre)	**8 pi 2 po**	**2,49 m**
	Hauteur max.	**6 pi 1 po**	**1,85 m**
	Superficie	**202 pi²**	**18,81 m²**
	Volume	**1 150 pi³**	**32,56 m³**
Masses:	**Max. au décollage**	**41 100 lb**	**18 643 kg**
	Max. à l'atterrissage	**36 000 lb**	**16 329 kg**
	Max. sans carburant	**28 500 lb**	**12 927 kg**
	À vide, opérationnel avec équipage	**23 170 lb**	**10 510 kg**
	Chargement max. de carburant	**14 900 lb**	**6 759 kg**
	Charge utile avec plein de carburant	**3 180 lb**	**1 442 kg**

Performances:		**M**	**kn**	**mi/h**	**km/h**
Vitesse:	**Croisière normale**	**0.77**	**442**	**507**	**819**
Distance franchissable:	**NBAA IFR à un régime de croisière optimal (5 pass.)**		**NM**	**SM**	**km**
			2 800	**3 222**	**5 186**
Plafond:	**Altitude max. d'utilisation**		**41 000 pi**		**13 716 m**
Terrain:	**Longueur de piste équivalente à la masse maximale au décollage**		**5 700 pi**		**1 737 m**
	Distance d'atterrissage avec masse maximale à l'atterrissage		**3 900 pi**		**1 189 m**
Niveaux de bruit:	**Décollage**				**84.7 EPNdB**
	Approche				**91.6 EPNdB**
	Bruit latéral				**89,5 EPNdB**



LE CHALLENGER 601

Le Challenger 601 pour vols intercontinentaux est propulsé par des moteurs CF34-1A de General Electric et est pourvu d'ailettes verticales marginales qui lui permettent des performances de croisière élevées.

Données techniques

Moteurs:	**CF34-1A de General Electric**		
	Poussée	**8 650 lb**	**3 924 kg**
Dimensions de l'avion:	**Envergure de l'aile**	**64 pi 4 po**	**19,61 m**
	Longueur	**68 pi 5 po**	**20,85 m**
	Hauteur	**20 pi 8 po**	**6,30 m**
Dimensions de la cabine:	**Longueur**	**28 pi 3 po**	**8,61 m**
	Largeur (au centre)	**8 pi 2 po**	**2,49 m**
	Hauteur max.	**6 pi 1 po**	**1,85 m**
	Surface de plancher	**202 pi²**	**18,81 m²**
	Volume	**1 150 pi³**	**32,56 m³**
Masses:	**Max. au décollage**	**43 100 lb**	**19 550 kg**
	Max. à l'atterrissage	**36 000 lb**	**16 329 kg**
	Max. sans carburant	**29 500 lb**	**13 381 kg**
	À vide, opérationnel avec équipage	**24 525 lb**	**11 124 kg**
	Chargement max. de carburant	**16 725 lb**	**7 586 kg**
	Charge utile avec plein de carburant	**2 000 lb**	**907 kg**

Performances:		**M**	**kn**	**mi/h**	**km/h**
Vitesse:	**Croisière normale**	**0.77**	**442**	**507**	**819**
Distance franchissable:	**NBAA IFR à un régime de croisière optimal (5 pass.)**		**NM**	**SM**	**km**
			3 460	**3 982**	**6 408**
Plafond:	**Altitude max. d'utilisation**		**41 000 pi**		**13 716 m**
Terrain:	**Longueur de piste équivalente à la masse max. au décollage**		**5 400 pi**		**1 646 m**
	Distance d'atterrissage avec masse max. à l'atterrissage		**3 950 pi**		**1 204 m**
Niveaux de bruit:	**Décollage**				**79,9 EPNdB**
	Approche				**89,4 EPNdB**
	Bruit latéral				**84,8 EPNdB**

NOTE: Les caractéristiques du Challenger sont déduites des résultats de vols réels. Pour les garanties de performances, se reporter aux spécifications techniques

LE CL-215

Le CL-215 est un bimoteur amphibie destiné principalement à la lutte contre les incendies de forêt. Il se prête également à une vaste gamme de missions faisant intervenir ses moyens amphibies et les possibilités de vol à faible vitesse et à basse altitude. Dans la lutte contre les incendies, il se distingue surtout par sa capacité d'écoper 1 176 gallons impériaux (1 410 gallons U.S. ou 5 347 litres) d'eau en dix secondes en glissant sur un plan d'eau.

Moteurs:	Deux R 2800 - CA-3 de Pratt & Whitney: d'une puissance au frein de 2 100 hp chacun		
Dimensions:	Envergure de l'aile	93 pi 10 po	28.60 m
	Longueur	65 pi 0.5 po	19.82 m
	Hauteur	29 pi 5.5 po	8.98 m
Masses:	Max. au décollage		
	(sur terre)	43 500 lb	19 731 kg
	(sur eau)	37 700 lb	17 100 kg
	Max. à l'atterrissage		
	(sur terre)	34 400 lb	15 604 kg
	(sur eau)	37 000 lb	16 783 kg
	Charge utile max.	12 000 lb	5 443 kg
Vitesse:	Croisière max.	190 mi/h	305 km/h
Distance franchissable:	avec 3 500 lb (1 588 kg) de charge utile à un régime de croisière optimal	NM SM km 1 130 1 300 2 095	
Autonomie:	Temps typique de lutte contre l'incendie		4.5 heures
Écopage:	Temps: 10 secondes		
	Distance (50 pi à 50 pi):	3 940 pi	1 200 m

Capacité en passagers: 26

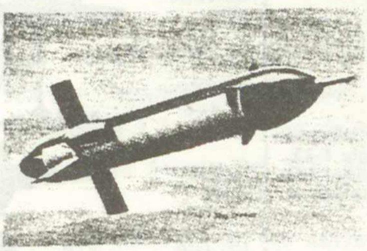
Record de largages par un avion en une journée: 225, Yougoslavie, 1982

Record de largages par un avion en une heure: 31, Québec, 1975

Utilisateurs: Canada, Espagne, France, Grèce, Italie, Thaïlande, Venezuela, Yougoslavie

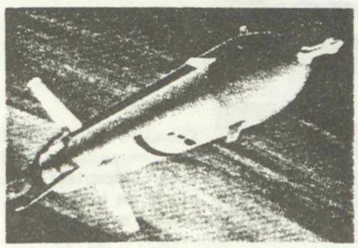
LES ENGINS DE RECONNAISSANCE

Ce sont des systèmes qui permettent aux commandants de corps d'armée de recueillir des renseignements par la voie des airs. Les systèmes CL-89 et CL-289 se composent d'engins autoguidés et de matériel d'appui au sol. Lancés au moyen d'un moteur fusée d'appoint, à partir d'une rampe, les engins sont propulsés en vol par un turboréacteur. Ils sont commandés par un programmateur préréglé et récupérés grâce à un système de parachutes. Le système CL-227 peut remplir des missions de reconnaissance et de repérage. Il est composé d'engins téléguidés et de matériel d'appui au sol. Les engins peuvent décoller et atterrir verticalement, se stabiliser en vol stationnaire et se déplacer en vol horizontal. Ils transmettent en temps réel les données captées par le détecteur.



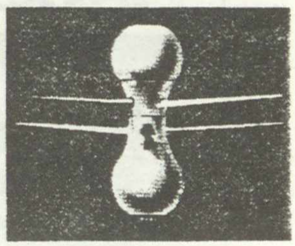
LE CL-89

Longueur: 8 pi 6,5 po (2,6 m). **Diamètre:** 13 po (33 cm)
Masse au lancement (sans moteur fusée): 238 lb (108 kg)
Vitesse: 460 mi/h (741 km/h)
Distance franchissable: 87 SM (140 km)
Détecteurs: caméra photographique ou scanner infrarouge
Utilisateurs: Allemagne de l'Ouest, France, Italie et Royaume-Uni



LE CL-289

Longueur: 11 pi 10 po (3,61 m). **Diamètre:** 15 po (38 cm)
Masse, vitesse et distance franchissable: secrètes
Détecteurs: appareil photographique et scanner infrarouge avec transmission en temps réel des données
Utilisateurs: mis au point par Canadair et Dornier GmbH pour l'Allemagne de l'Ouest



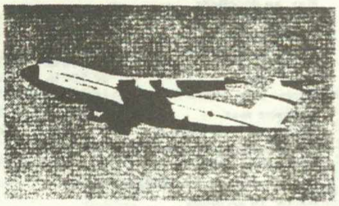
LE CL-227

Hauteur hors tout: 5 pi 5 po (1,64 m)
Diamètre du disque rotor: 8 pi 4 po (2,54 m)
Masse: max. au décollage 339 lb (154 kg)
Chargement de carburant: 81 lb (37 kg)
Vitesse: 70 kn (130 km/h).
Autonomie typique en mission: 2,5 à 3 h
Détecteurs: radar.
Système de réception d'images thermiques ou caméra de télévision ainsi que désignateur à laser

PRINCIPAUX SOUS-TRAITÉS

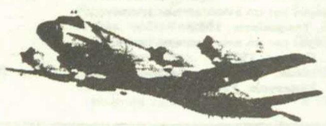
BOEING 767

Canadair fabrique le tronçon arrière de fuselage destiné au nouveau Boeing 767. Le composant en question est un cône tronqué de 31 pieds (9,5 m) de long.



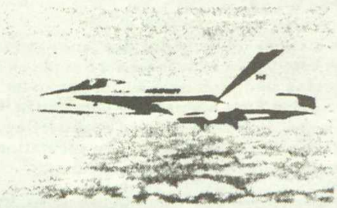
C-5B de LOCKHEED

Canadair fabrique des pièces du bord d'attaque: nervures, becs, glissières de becs et autres pièces mobiles, ailerons et portes de soute arrière pour l'avion de transport militaire C-5B.



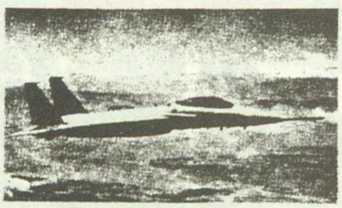
ORION P3C de LOCKHEED

Canadair fabrique des composants du patrouilleur à grand rayon d'action Orion. Il s'agit principalement des caissons de voilure extérieure et centrale, des tronçons arrière de fuselage, des radômes avant et arrière et des compaartiments électriques.



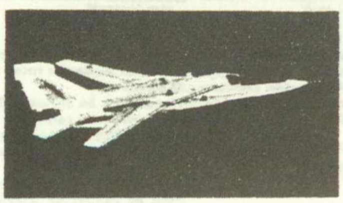
F/A-18A de MCDONNELL DOUGLAS

Canadair s'est engagée par contrat à fabriquer le tronçon avant de fuselage du chasseur F/A-18A



F-15 de MCDONNELL DOUGLAS

Depuis 1974, Canadair fabrique des composants du Eagle F-15. Tous comportent un usinage très précis de billettes ou de pièces forgées massives.



EF-111A de GRUMMAN

Canadair fabrique la dérive de cette version mission de brouillage tactique du F-111.

HISTORIQUE DE LA PRODUCTION DE CANADAIR

Jusqu'à maintenant, Canadair a fabriqué plus de 3 900 aéronefs, dont 3 200 avions à réaction parmi lesquels 580 étaient supersoniques. Les modèles auxquels la Compagnie a participé sont énumérés ci-dessous, avec entre parenthèses le nombre d'appareils produits.

CANSO PBY-5 (369)

NORTH STAR DC-4M (71)

SILVER STAR T-33 (656)

SABRE F-86 (1 815)

ARGUS CL-28 (33)

COSMOPOLITAN CL-66 (10)

CL-41 (212)

CL-44-D4 (27)

YUKON CL-44-6 (12)

F-104G (140)

CF-104A (200)

ADAC/V CL-84 (4)

CF-5D/NF-5B (76)

CF-5A/NF-5A (164)

CHAPITRE DEUX - RÉSULTATS FINANCIERS POUR 1983

Comme l'indiquent les états financiers vérifiés de Canadair joints à ce rapport, la Compagnie a subi un déficit de 334 200 000 $ en 1983. Il est intéressant de souligner certains aspects des résultats de 1983.

1. En 1983, le chiffre des ventes a été de 387 100 000 $ par rapport à 429 400 000 $ en 1982. Cette chute est attribuable à la récession qui a frappé le marché des avions d'affaires à réaction ainsi qu'à la mauvaise publicité dont ont fait l'objet Canadair et le Challenger au cours de l'année.

2. Le coût des ventes en 1983 a atteint 22 500 000 $ et était donc inférieur au chiffre des ventes alors qu'en 1982 il le dépassait de 71 600 000 $. Ce revirement est attribuable à la révision des prix de vente de certains produits et, dans une moindre proportion, au reclassement de certains éléments au poste des charges d'exploitation plutôt qu'à celui du coût des ventes.

3. Les charges d'exploitation se sont élevées à 106 000 000 $ en 1983 comparativement à 73 500 000 $ en 1982. Cette hausse est due (i) au reclassement mentionné à l'alinéa 2 et (ii) à l'inclusion des charges d'exploitation de 1983 couvrant l'ingénierie, la mise au point, la commercialisation, l'après-vente, le financement ainsi que les frais généraux et administratifs reliés au Challenger CL-601. Ces charges faisaient précédemment partie des stocks de programmes en cours.

4. La perte provenant de l'exploitation est tombée à 83 800 000 $ en 1983 par rapport à 145 100 000 $ en 1982. Cette amélioration est attribuable à la politique de compression des dépenses mise en vigueur en 1983 et à la hausse des prix de vente citée à l'alinéa 2.

5. Les intérêts et les autres frais de financement de 1983 ont diminué pour atteindre 60 000 000 $ de moins qu'en 1982. Cette baisse est due d'une part à des taux d'intérêt moins élevés sur les créances de Canadair et, d'autre part, à l'injection par le Gouvernement de capitaux propres

pour la Compagnie de 440 000 000 $ entre le 31 décembre 1982 et le 30 juin 1983 ainsi qu'à des niveaux d'emprunt plus bas.

6. En 1983, Canadair a rayé 95 000 000 $ en postes de nature inhabituelle pour diminuer les stocks jusqu'au niveau jugé rentable et pour parer à diverses autres dépenses associées au programme du Challenger. En 1982, la Compagnie avait procédé à une radiation de 1 054 000 000 $.

7. Les pertes subies en 1982 et 1983 se reflétaient par une situation nette déficitaire de 1 255 000 000 $ pour Canadair au 31 décembre 1983. À la même date en 1982, la situation nette était également déficitaire de 1 161 000 000 $. Comme il est mentionné dans ce rapport, la situation financière actuelle de la Compagnie compromet gravement sa capacité de vente. Une réorganisation de l'entreprise telle que celle qui est décrite au chapitre trois pourrait lui permettre de surmonter cette difficulté.

Canadair a livré 12 Challenger CL-600 et 14 Challenger CL-601 en 1983, ce qui porte à 93 le nombre d'appareils livrés aux clients (78 Challenger CL-600 et 15 Challenger CL-601). En 1982, la Compagnie a livré 34 Challenger CL-600 et un Challenger CL-601. À la fin de 1983, la Compagnie avait un carnet de commandes de 432 000 000 $, dont 379 000 000 $ venant du secteur commercial et 53 000 000 $ du secteur militaire.

Comme plusieurs autres aspects des résultats de 1983 pour Canadair soulèveront l'intérêt du Comité, ce dernier peut avoir accès à tous les renseignements pertinents. Il va de soi que les données qui ne doivent pas être divulguées aux concurrents seront fournies au Comité à huis clos.

CANADAIR LIMITEE

ETATS FINANCIERS CONSOLIDES

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

THORNE RIDDELL
Comptables agréés/Chartered Accountants
POISSANT RICHARD

RAPPORT DES VERIFICATEURS

A l'actionnaire de
Canadair Limitée

Nous avons vérifié le bilan consolidé de Canadair Limitée au 31 décembre 1983 ainsi que les états consolidés des résultats et des bénéfices non répartis (déficit) et de l'évolution de la situation financière de l'exercice clos à cette date. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues, et a comporté par conséquent les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

A notre avis, ces états financiers consolidés présentent fidèlement la situation financière de la société au 31 décembre 1983 ainsi que les résultats de son exploitation et l'évolution de sa situation financière pour l'exercice clos à cette date selon les principes comptables généralement reconnus, appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

La société nous a demandé d'exprimer une opinion de vérification sous la forme prescrite par l'article 77 de la Loi sur l'administration financière. Par conséquent, nous déclarons également qu'à notre avis, la société a tenu des livres de comptabilité appropriés, que les états financiers sont en accord avec ceux-ci et que les opérations venues à notre connaissance sont de la compétence de la société.

Thorne Riddell

Comptables agréés

Montréal, Canada
Le 10 février 1984

International/Klynveld Main Goerdeler

CANADAIR LIMITEE
(constituée en vertu des lois du Canada)

BILAN CONSOLIDE AU 31 DECEMBRE 1983

ACTIF

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
A COURT TERME		
Encaisse	5 115 $	5 497 $
Débiteurs	35 248	43 045
Contrats et programmes en cours et stocks, moins avances et facturations proportionnelles (notes 3 et 4)	149 838	127 651
Frais payés d'avance	2 358	5 040
	192 559	181 233
BIENS-FONDS, USINES ET MATERIEL (note 5)	120 931	118 353
Moins amortissement accumulé	66 011	60 174
	54 920	58 179
AUTRES ELEMENTS D'ACTIF		
Effet à recevoir, déduction faite de la tranche à court terme	5 138	5 129
Frais reportés, montant net (note 6)	24 111	22 483
	29 249	27 612
	276 728 $	267 024 $

Au nom du conseil d'administration

Guy Desmarais, administrateur

, administrateur

PASSIF

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
A COURT TERME		
Emprunts bancaires (note 7)	20 440 $	10 575 $
Créditeurs	86 105	79 063
Frais courus	257 269	273 886
Dépôts de clients	1 386	2 620
Tranche du capital de la dette à long terme échéant en moins d'un an	38 874	86 062
	404 074	452 206
DETTE A LONG TERME (note 8)	1 127 652	975 605

AVOIR DES ACTIONNAIRES (DEFICIT)

	1983	1982
CAPITAL-ACTIONS (note 9)		
251 700 actions privilégiées, catégorie B	25 170	25 170
3 102 206 actions ordinaires, catégorie A	17 244	17 244
	42 414	42 414
SURPLUS D'APPORT (note 2)	440 000	200 000
EXCEDENT DE LA VALEUR D'EXPERTISE DES TERRAINS SUR LE COUT (note 5)	10 760	10 760
DEFICIT	(1 748 172)	(1 413 961)
	(1 254 998)	(1 160 787)
	276 728 $	267 024 $

Eventualités (notes 2, 16 et 19)

CANADAIR LIMITEE

ETAT CONSOLIDE DES RESULTATS ET DES BENEFICES NON REPARTIS (DEFICIT)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
Ventes	387 136 $	429 379 $
Coût des ventes	364 612	500 971
MARGE BRUTE	22 524	(71 592)
Charges d'exploitation (note 3)	106 321	73 500
PERTE PROVENANT DE L'EXPLOITATION	(83 797)	(145 092)
Intérêts et autres frais de financement (note 12)	155 294	215 477
PERTE AVANT LES POSTES EXCEPTIONNELS ET LES IMPOTS SUR LE REVENU	(239 091)	(360 569)
Postes exceptionnels afférents au programme Challenger (note 3)	95 042	1 054 327
PERTE AVANT LES IMPOTS SUR LE REVENU	(334 133)	(1 414 896)
Impôts sur le revenu (note 11)	78	26
PERTE DE L'EXERCICE	(334 211)	(1 414 922)
BENEFICES NON REPARTIS (DEFICIT) AU DEBUT DE L'EXERCICE	(1 413 961)	961
DEFICIT A LA CLOTURE DE L'EXERCICE	(1 748 172)$	(1 413 961)$

CANADAIR LIMITEE

ETAT CONSOLIDE DE L'EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
PROVENANCE DES FONDS		
Exploitation		
Bénéfice net (perte)	(334 211)$	(1 414 922)$
Rajustements des postes hors-caisse		
Amortissement	5 837	6 126
Amortissement des frais reportés	13 639	11 981
Postes exceptionnels afférents au programme Challenger	95 042	1 054 326
Total de l'exploitation	(219 693)	(342 489)
Dette à long terme, déduction faite de l'escompte et des frais de 0,3 million $ (22 millions $ en 1982)	547 008	620 087
Surplus d'apport	240 000	200 000
Diminution des débiteurs	7 797	22 471
Diminution (augmentation) des frais payés d'avance	2 682	(1 718)
Total de toutes provenances, montant net	577 794	498 351
AFFECTATION DES FONDS		
Acquisition de matériel	2 578	8 532
Diminution de la dette à long terme	395 268	255 086
Augmentation du billet à terme à recevoir	9	5 129
Additions aux frais reportés	14 960	26 463
Augmentation (diminution) des contrats et programmes en cours et des stocks, montant net	72 249	(25 742)
Diminution (augmentation) des créditeurs et des frais courus, montant net	54 555	(59 830)
Diminution des dépôts de clients	1 234	10 566
Diminution (augmentation) de la tranche à court terme de la dette à long terme	47 188	(35 850)
Total de toutes affectations	588 041	184 354
AUGMENTATION DES EMPRUNTS BANCAIRES A COURT TERME, DEDUCTION FAITE DE L'ENCAISSE	10 247 $	313 997 $

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

1. SOMMAIRE DES PRINCIPALES CONVENTIONS COMPTABLES

a) Méthode de présentation et principes de consolidation

Les états financiers ont été dressés conformément aux principes comptables généralement reconnus applicables à une société en exploitation. La capacité de la société à poursuivre ses activités en tant que société en exploitation sera fonction de l'obtention de financement supplémentaire (se reporter à la note 2).

Le bilan consolidé et les états consolidés des résultats et des bénéfices non répartis (déficit) et de l'évolution de la situation financière comprennent l'actif et le passif, les résultats de l'exploitation et l'évolution de la situation financière des filiales en propriété exclusive, Canadair Services Limited, Canadair Inc. et Challenger Aviation Service GmbH.

b) Comptabilisation des contrats et des programmes à long terme

Conformément à la pratique en vigueur dans l'industrie, les travaux en cours aux termes des contrats gouvernementaux à long terme et des contrats et programmes commerciaux sont inscrits au bilan à titre d'élément d'actif à court terme même s'il est prévu qu'une partie ne sera pas réalisée en moins d'un an.

Les contrats gouvernementaux en cours sont évalués selon les coûts engagés (incluant les frais généraux et d'administration) plus le profit estimatif sur de tels coûts, moins les avances et les facturations proportionnelles. Les ventes et le profit sont principalement comptabilisés selon la méthode de l'avancement des travaux, selon laquelle les ventes sont inscrites au fur et à mesure que les frais sont engagés ou que les unités sont livrées, et comprennent la proportion du profit estimatif à l'achèvement des contrats équivalant aux frais engagés à ce jour par rapport aux frais estimatifs à l'achèvement des contrats.

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

1. SOMMAIRE DES PRINCIPALES CONVENTIONS COMPTABLES (suite)

b) Comptabilisation des contrats et des programmes à long terme (suite)

Les contrats et les programmes commerciaux en cours, incluant les programmes ayant trait aux avions, sont principalement comptabilisés selon la méthode de comptabilisation de programmes et sont inscrits selon les frais de production réels engagés (incluant les frais généraux de fabrication et, dans certains cas, les frais d'ingénierie, de soutien, les frais généraux et d'administration) moins les avances et les facturations proportionnelles. La ventilation des frais au coût des ventes pour les unités livrées est fondée sur la marge bénéficiaire brute estimative des unités devant être fabriquées selon une évaluation prudente. Les ventes et le profit sont comptabilisés au fur et à mesure que les unités sont livrées.

En vertu des contrats et des programmes à long terme, la société ne comptabilise pas de profit tant que la production n'est pas suffisamment avancée et que le risque que comporte l'évaluation du profit total sur les contrats n'est pas minimisé. Lorsque la production est suffisamment avancée et que le risque est minimisé, les profits sont inscrits selon le travail réalisé à ce jour. Les pertes estimatives sont inscrites en entier dès qu'elles sont identifiées. Les profits et les pertes réalisés au cours de l'exercice peuvent comprendre l'incidence cumulative des redressements affectés aux estimations des exercices antérieurs.

Les profits ou les pertes estimatifs sur les contrats et les programmes sont déterminés d'après les produits et les charges de fabrication prévus, compte tenu de divers facteurs, tels les ventes prévues, les niveaux des prix, les frais de production et autres variables qui échappent au contrôle de la société. Etant donné que ces facteurs ne peuvent être déterminés de façon précise, les estimations sont soumises à des révisions périodiques. Si des évaluations futures indiquent que des frais non amortis ne peuvent être recouvrés, l'excédent sera immédiatement imputé aux résultats.

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

1. SOMMAIRE DES PRINCIPALES CONVENTIONS COMPTABLES (suite)

b) Comptabilisation des contrats et des programmes à long terme (suite)

Les frais de développement qui peuvent faire l'objet d'un report sont inventoriés et amortis selon le nombre d'unités devant être fabriquées. Lorsque le recouvrement de montants reportés à des périodes futures devient incertain, de tels frais sont immédiatement imputés aux résultats de l'exercice.

Le titre de propriété du travail exécuté aux termes de certains contrats en cours et aux stocks y afférents est dévolu au client conformément aux dispositions des contrats.

Les frais des contrats et des programmes relatifs aux réclamations par la société causées par des litiges contractuels sont compris dans les contrats et les programmes en cours lorsque la direction est d'avis que le montant de tels coûts n'excède pas la valeur de réalisation nette des réclamations. Les pertes sur les réclamations sont inscrites en entier dès qu'elles sont identifiées.

c) Conversion des opérations conclues en devises étrangères

Les éléments d'actif et de passif exprimés en devises étrangères, comprenant ceux des filiales étrangères Canadair Inc. et Challenger Aviation Service GmbH, sont convertis en dollars canadiens selon la méthode temporelle. Selon cette méthode, l'actif et le passif monétaires sont convertis au cours en vigueur à la clôture de l'exercice; l'actif et le passif non monétaires sont convertis aux cours en vigueur à la date des opérations.

Les écarts de change provenant de la conversion des emprunts bancaires à terme et d'autres titres de dette à long terme sont reportés et amortis sur la durée de la dette.

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

1. SOMMAIRE DES PRINCIPALES CONVENTIONS COMPTABLES (suite)

d) Contrats de change à terme

Les contrats de change à terme que la société a conclus ont pour but de couvrir les opérations conclues en monnaie étrangère; l'incidence d'un changement dans les taux de change est

i) incluse dans l'établissement du bénéfice net de l'exercice au cours duquel le changement se produit, lorsque la durée du contrat se termine dans l'exercice courant ou suivant; ou

ii) amortie sur la durée du contrat, lorsque la durée du contrat s'étend au-delà de la date de clôture de l'exercice suivant.

L'escompte ou la prime de ces contrats est amorti sur la durée des contrats.

e) Stocks

Les stocks de produits commerciaux, de matières et de pièces de rechange sont évalués selon le moins élevé du prix coûtant moyen et de la valeur de réalisation nette.

f) Biens-fonds, usines et matériel

Les bâtiments, l'outillage et le matériel sont comptabilisés au prix coûtant. Les terrains sont comptabilisés à la valeur d'expertise de 1974, déduction faite des aliénations.

L'amortissement est calculé principalement selon la méthode de l'amortissement dégressif. Les taux d'amortissement des bâtiments varient de 4 % à 10 % et de 20 % à 30 % pour l'outillage et le matériel. L'amortissement de certaines pièces d'outillage est fondé sur le degré d'utilisation au cours de la durée de vie prévue de ces biens.

L'excédent de la valeur d'expertise des terrains sur le coût est réduit au prorata lorsque les terrains sont vendus.

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

1. SOMMAIRE DES PRINCIPALES CONVENTIONS COMPTABLES (suite)

g) Escompte et frais non amortis afférents à la dette à long terme

L'escompte et les frais afférents à la dette à long terme sont amortis selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de la dette et sont inclus dans les intérêts et autres frais de financement.

h) Charges de retraite

Les charges au titre des services courants conformément aux régimes de retraite de la société sont imputées aux frais engagés au fur et à mesure qu'elles s'accumulent et sont capitalisées selon les besoins suite à la plus récente révision actuarielle des régimes. Les charges au titre des services passés sont imputées aux frais engagés sur diverses périodes, au fur et à mesure qu'elles sont capitalisées.

2. GARANTIES GOUVERNEMENTALES ET BESOINS EN MATIERE DE FINANCEMENT

Le gouvernement du Canada a le pouvoir de garantir certains arrangements financiers conclus par la société auprès d'institutions financières jusqu'à un maximum de 1 350 millions $. Les besoins de trésorerie prévus par la société montrent que sans arrangements financiers additionnels, la dette totale pour laquelle la société prévoit avoir besoin de la garantie du gouvernement excédera au cours du second trimestre de 1984 la limite permise de 1 350 millions $. Le 30 décembre 1982 et le 30 juin 1983, le gouvernement du Canada a versé 200 millions $ et 240 millions $ respectivement au compte de capitaux propres de la société. Des apports en capital supplémentaires ou une extension de la limite de la garantie, ou les deux, seront nécessaires afin que la société puisse avoir le fonds de roulement requis pour poursuivre ses activités en tant qu'entreprise en exploitation, soit le principe sur lequel les présents états financiers ont été dressés. Le gouvernement du Canada a confirmé son intention d'augmenter de 310 millions $ les capitaux propres de la société, par le biais de l'approbation d'un pouvoir de financement additionnel inclus dans le budget des dépenses supplémentaires qui devra être présenté au Parlement du Canada avant le 31 mars 1984.

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

3. PROGRAMME CHALLENGER

Le programme Challenger 600 a commencé à la fin de 1976. Le premier vol a eu lieu en novembre 1978 et le certificat de type a été obtenu en novembre 1980. Les modifications mises au point au cours du procédé d'obtention du certificat ont été apportées aux avions en voie de fabrication au cours de 1981. Suite à la révision continuelle et à la supervision de la production tout au long de 1982, la direction a établi que le processus de mise au point du programme pour le Challenger 600 s'est terminé le 31 décembre 1981 et que la production commerciale a débuté en 1982. Le certificat de type du Challenger 601 a été reçu en mars 1983 et il a été établi que sa production commerciale a débuté en janvier 1983. Au 31 décembre 1983, 78 avions avaient été livrés en vertu du programme Challenger 600 et 15 avions l'avaient été en vertu du programme Challenger 601.

Avant 1982, des coûts, tels les frais d'ingénierie, de développement, de financement, de commercialisation, de soutien de produits et des frais généraux et d'administration, étaient inclus comme faisant partie des stocks de programmes en cours car la direction de la société croyait alors que de tels frais inventoriés seraient recouvrés dans l'avenir. En même temps que le début de la production commerciale de chaque programme, la société a cessé d'imputer ces frais aux stocks de programmes en cours et de tels frais engagés ont été imputés aux charges d'exploitation de l'exercice pertinent.

Au 31 décembre 1982, la direction a établi qu'il n'existait plus un degré raisonnable de certitude à l'effet que les frais inventoriés dont il est question au paragraphe précédent puissent être recouvrés à même les ventes futures. Ces frais engagés avant 1982 ont donc été radiés en 1982 en tant que postes exceptionnels. Les postes exceptionnels radiés en 1982 qui s'élèvent à 1 054,3 millions $ incluent également le coût de production excédentaire estimatif engagé en phase initiale, les frais de développement du Challenger 601, les provisions pour les réclamations, les matières excédentaires et désuètes et d'autres pertes estimatives y afférentes, totalisant 361,2 millions $. En 1983, un montant de 95 millions $ a été radié en tant que postes exceptionnels afin de ramener les stocks à leur valeur de réalisation nette et d'établir une provision pour les autres frais afférents au programme Challenger.

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

3. PROGRAMME CHALLENGER (suite)

Actuellement, la société fabrique des Challengers au rythme approximatif de 1,5 avion par mois, et ce rythme est, de l'avis de la direction, conforme aux perspectives du marché pour le Challenger. La société continue d'acheter des matières, des pièces et des fournitures afin de maintenir la production au rythme actuel.

4. CONTRATS ET PROGRAMMES EN COURS ET STOCKS

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
Programme Challenger:		
Produits finis incluant les avions, moins les avances de 15,9 millions $ (19,1 millions $ en 1982)	69 584 $	66 915 $
Travaux en cours, matières, pièces et fournitures, moins les avances de 56,9 millions $ (147,6 millions $ en 1982)	33 372	13 419
	102 956	80 334
Autres programmes, contrats et produits commerciaux:		
Produits finis incluant les avions	19 729	16 479
Travaux en cours, matières, pièces et fournitures, moins les avances et les facturations proportionnelles de 39,2 millions $ (33,3 millions $ en 1982)	19 445	29 089
	39 174	45 568
Contrats gouvernementaux:		
Travaux en cours	7 708	1 749
	149 838 $	127 651 $

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

5. BIENS-FONDS, USINES ET MATERIEL

	1983			1982
	Actif	Amortissement accumulé	Valeur comptable nette	Valeur comptable nette
	(en milliers de dollars)			
Bâtiments, au prix coûtant	43 909 $	18 870 $	25 039 $	26 604 $
Outillage et matériel, au prix coûtant	64 954	47 141	17 813	19 507
	108 863	66 011	42 852	46 111
Terrains, à la valeur d'expertise de 1974, déduction faite des aliénations	12 068	-	12 068	12 068
	120 931 $	66 011 $	54 920 $	58 179 $

6. FRAIS REPORTES

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
Frais non amortis et variation du cours du change non amorti sur la dette à long terme	21 610 $	18 280 $
Variation du cours du change non amorti, déduction faite de la prime non amortie sur les contrats de change à terme	2 501	4 203
	24 111 $	22 483 $

7. EMPRUNTS BANCAIRES

Les emprunts bancaires (comprenant les emprunts bancaires à long terme - note 8) sont garantis par une cession générale des débiteurs et, jusqu'à concurrence de 400 millions $, par des contrats de fiducie assurant une première charge fixe sur les terrains, les bâtiments, l'outillage et le matériel ainsi qu'une charge flottante sur tous les autres biens de la société.

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

8. DETTE A LONG TERME

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
Emprunts couverts par la garantie du gouvernement du Canada et autre soutien gouvernemental:		
Billets échéant le 15 juin 1983, portant intérêt à 8 1/2 % (70 millions $ US)	- $	86 058 $
Emprunt à terme échéant le 4 octobre 1984, portant intérêt à 9 3/4 % (30 millions $ US)	37 332	36 882
Emprunt bancaire à terme échéant le 14 janvier 1985, portant intérêt au taux interbancaire des eurobanques offert à Londres pour un an majoré de 7/8 %, renouvelable annuellement et comportant des versements annuels en capital de 1,25 million $ US (22,5 millions $ US) (note 7)	-	27 662
Emprunt à terme échéant le 22 août 1985, portant intérêt à 9 3/4 % (10 millions $ US)	12 444	12 294
Emprunt bancaire à terme échéant le 7 mai 1986, portant intérêt au taux interbancaire des eurobanques offert à Londres majoré de 1/2 % (187,5 millions $ US) (note 7)	233 325	230 513
Emprunt à terme échéant le 1er décembre 1986, portant intérêt au taux interbancaire des eurobanques offert à Londres majoré de 3/8 % (75 millions $ US)	93 330	92 205
Billets à terme échéant le 15 mars 1987, portant intérêt à 15 1/2 %, révocable apres le 15 mars 1985 à 101 % du montant en capital; à 100 1/2 % après le 15 mars 1986 (150 millions $ US)	186 660	184 410
Montant à reporter	563 091	670 024

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

8. DETTE A LONG TERME (suite)

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
Montant reporté	563 091 $	670 024 $
Billets échéant le 1er juin 1987, portant intérêt à 16 3/8 % (50 millions $ US)	62 220	61 470
Emprunt bancaire à terme échéant le 11 novembre 1988, portant intérêt au taux interbancaire des eurobanques offert à Londres majoré de 3/8 % ou au taux préférentiel américain, renouvelable jusqu'au 11 novembre 1986, remboursable en versements équivalant à 25 % du solde non réglé à partir du 11 mai 1987 et, par la suite, semestriellement jusqu'à la date d'échéance (60 millions $ US) (note 7)	74 664	61 470
Emprunt consortial à terme échéant le 6 mars 1989, portant intérêt au taux interbancaire des eurobanques offert à Londres majoré de 3/8 % ou au taux préférentiel américain jusqu'au 12 mars 1985 et, par la suite, au taux interbancaire des eurobanques offert à Londres majoré de 1/2 % ou au taux préférentiel américain majoré de 1/8 %, renouvelable jusqu'au 6 mars 1987, remboursable en versements équivalant à 25 % du solde non réglé à partir du 6 septembre 1987 et, par la suite, semestriellement jusqu'à la date d'échéance (50 millions $ US)	62 220	122 940
Billets échéant le 15 novembre 1989, portant intérêt à 12 1/2 %, révocable à un maximum de 105 % du montant en capital (175 millions $ US)	217 770	215 145
Montant à reporter	979 965	1 131 049

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

8. DETTE A LONG TERME (suite)

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
Montant reporté	979 965 $	1 131 049 $
Emprunts à terme échéant le 22 mars 1992, portant intérêt au taux préférentiel moins 3/4 %, renouvelables jusqu'au 22 mars 1987, remboursables en versements équivalant à 5 % du solde non réglé à partir du 22 mars 1988 et, par la suite, semestriellement, le solde étant remboursable à la date d'échéance	42 444	20 000
Emprunt à terme échéant le 22 mars 1992, portant intérêt au taux préférentiel moins 3/4 %, remboursable en versements équivalant à 5 millions $ à partir du 22 mars 1988 et, par la suite, semestriellement, le solde étant remboursable à la date d'échéance	100 000	-
Billet escompté échéant le 26 avril 1992, portant intéret à 8 1/2 % (30 millions $ US)	37 332	36 882
Moins l'escompte non amorti sur l'émission de titres de dette à long terme	(10 455)	(11 741)
Emprunts non couverts par la garantie du gouvernement ou autre soutien gouvernemental:		
Emprunt hypothécaire échéant le 1er janvier 1994, portant intérêt à 7 1/8 % jusqu'au 1er janvier 1989 et à 7 1/4 % par la suite, remboursable en versements semestriels à compter du 1er janvier 1987 (6 millions $ US)	7 466	7 376
Financement par le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense	2 063	1 863
Autres	7 711	6 238
Total de la dette à long terme (à reporter)	1 166 526	1 191 667

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

8. DETTE A LONG TERME (suite)

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
Total de la dette à long terme (reporté)	1 166 526 $	1 191 667 $
Moins les fonds détenus en dépôt au 31 décembre 1982 provenant du surplus d'apport, utilisés pour diminuer la dette à long terme avant le 26 janvier 1983	-	(130 000)
	1 166 526	1 061 667
Moins le capital compris dans le passif à court terme	(38 874)	(86 062)
	1 127 652 $	975 605 $

Les remboursements estimatifs sur la dette à long terme devant être effectués au cours des exercices 1984 à 1988 inclusivement sont les suivants:

	(en milliers de dollars)
1984	38 874 $
1985	14 684
1986	328 628
1987	343 970
1988	139 819

9. CAPITAL-ACTIONS

Le capital autorisé de la société se compose d'un nombre illimité d'actions ordinaires de catégorie A et d'actions privilégiées de catégorie B, rachetables donnant droit à un dividende non cumulatif de 4½ % de leur valeur versée. Les actions de catégorie B peuvent être converties en actions de catégorie A sur la base de trois actions de catégorie A pour une action de catégorie B.

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

10. ENGAGEMENTS DECOULANT DE CONTRATS DE LOCATION

Les engagements futurs découlant de contrats de location-exploitation dont les durées sont de plus d'un an sont les suivants:

	(en milliers de dollars)
1984	13 645 $
1985	5 286
1986	1 739
1987	658
1988	595
Exercices suivants jusqu'en 2024	14 740
	36 663 $

Certains des engagements découlant de contrats de location mentionnés précédemment ont été inscrits aux frais courus au 31 décembre 1983.

11. IMPOTS SUR LE REVENU

Au 31 décembre 1983, la société dispose d'une perte fiscale reportée de 1 391 million $ dont 1 121 million $ peut être porté en diminution du revenu imposable des années d'imposition jusqu'en 1987. Le solde de 270 millions $, représentant la perte fiscale de la société pour 1983, peut être reporté jusqu'en 1990.

De plus, la société dispose de coûts en capital de biens amortissables non déduits aux fins fiscales de 147 millions $ en excédent de la valeur comptable et de dépenses supplémentaires non déduites aux fins fiscales de 282 millions $ qu'elle peut utiliser au cours des exercices à venir dans le calcul de son revenu imposable.

L'économie d'impôt possible découlant de ces éléments n'a pas été comptabilisée.

12. INTERETS ET AUTRES FRAIS DE FINANCEMENT

Les intérêts et autres frais de financement se détaillent comme suit:

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
Intérêts sur la dette à long terme (incluant l'amortissement de l'escompte sur l'émission de titres de dette à long terme)	133 797 $	147 673 $
Intérêts sur d'autres titres de dette	6 554	44 303
Change	14 943	23 501
	155 294 $	215 477 $

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

13. REGIMES DE RETRAITE

Les régimes de retraite de la société couvrent la plupart des employés. Les coûts des régimes de retraite engagés pendant l'exercice, comprenant la capitalisation de la dette découlant des modifications apportées aux régimes et des révisions actuarielles les plus récentes, n'excèdent pas les surplus accumulés des régimes. Par conséquent, la société n'a pas eu à y verser de cotisation (1,5 million $ en 1982).

14. VENTES PAR SECTEUR D'ACTIVITES

La quasi-totalité des opérations de la société appartiennent à l'industrie aérospatiale, et les ventes se répartissent comme suit:

	1983	1982
	(en milliers de dollars)	
Avions	370 091 $	409 778 $
Appareils de reconnaissance	12 595	15 301
Autres	4 450	4 300
	387 136 $	429 379 $

Les exportations de la société pour 1983 s'élèvent à 342,8 millions $ (371,4 millions $ en 1982).

15. OPERATIONS ENTRE APPARENTEES

La société est une filiale en propriété exclusive de la Corporation de développement des investissements du Canada, une société d'Etat, et est dépendante du gouvernement du Canada pour ses besoins financiers (voir note 2).

Les ventes faites au gouvernement (comprenant les unités controlées par le gouvernement) se sont élevées à 18,3 millions $ en 1983 (42,1 millions $ en 1982). Au 31 décembre 1983, les montants à recevoir du gouvernement et les montants à payer à ce dernier s'élèvent respectivement à 2,5 millions $ et à 26,2 millions $ (7,1 millions $ et 24,5 millions $ respectivement en 1982). Les ventes entre apparentées au cours de l'exercice ont été conclues à des conditions et à des valeurs similaires à celles des ventes avec des tierces parties. Des honoraires de gestion de 1,2 million $ ont été versés à la Corporation de développement des investissements du Canada en 1983.

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

16. AIDE GOUVERNEMENTALE

En 1983, la société a reçu du gouvernement du Canada, en vertu de programmes gouvernementaux déja établis, la somme de 6,2 millions $ (38,6 millions $ en 1982) pour le financement de programmes de production ainsi que pour l'acquisition de matériel. De l'aide reçue en 1982, un montant de 33,6 millions $ est remboursable au moyen d'une redevance sur chaque unité livrée et payée aux termes d'un programme précis de production. Toute autre aide est remboursable, quant à 50 %, en versements dont le calendrier est établi à l'avance et, quant au solde, à même les profits réalisés sur les contrats de production y afférents. Une provision a été constituée dans les comptes de 1983 pour les sommes à payer à même la production de 1983.

17. REMUNERATION DES AGENTS DE VENTE

Au cours de l'exercice, la rémunératon et les frais versés aux agents de vente et représentants suivants, incluant les paiements effectués au titre des services techniques et de gestion relativement aux ventes conclues à l'étranger, ont totalisé 2,1 millions $ (1,7 millions $ en 1982).

M. Augustin, France; Avionic, Grèce; Commonwealth Group Incorporated, E.U.; Compania Importazioni Exportazioni Rappresentage, Italie; Dismatica Industrial CA, Venezuela; East Asiatic Co., Hong Kong; S. Kittivat R.O.P., Thaïland; Metropolitan Airmotive Corp., E.U.; Salta Aviation S.A., Venezuela.

18. REMUNERATION DES ADMINISTRATEURS ET DES DIRIGEANTS

Le tableau qui suit présente la rémunération qu'a versée la société au cours de 1983 aux administrateurs (à ce titre) et aux dirigeants (à ce titre) en fonction au 31 décembre 1983:

	Nature de la rémunération gagnée (en milliers de dollars)		
	Jetons de présence	Traitements et avantages	Total
Rémunération des douze administrateurs (à ce titre)	120,8 $	- $	120,8 $
Rémunération des quatorze dirigeants (à ce titre)	-	1659,8	1659,8 $
	120,8 $	1659,8 $	1780,6 $

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

18. REMUNERATION DES ADMINISTRATEURS ET DES DIRIGEANTS (suite)

Au cours de 1983, la structure de la direction de la société a fait l'objet d'une réorganisation qui a entraîné le départ de cinq dirigeants et le reclassement de huit autres en tant que membres du personnel de gestion. Les traitements et avantages versés aux treize anciens dirigeants (à ce titre) au cours de l'exercice ont totalisé 1 800 mille $, en excluant les montants versés aux cinq dirigeants qui ont quitté la société, montants auxquels ils avaient droit au titre de leur retraite.

Les employés salariés peuvent participer, s'ils le veulent, au Régime d'épargne et de placement des employés. La société contribue également à ce régime selon un certain pourcentage des cotisations des employés et ces montants deviennent acquis après une période de trois ans. Les montants que la société a versés au régime au cours de l'exercice pour les quatorze dirigeants en fonction au 31 décembre 1983 ont totalisé 72,5 mille $. Les montants que la société a versés au régime au cours de l'exercice pour les treize anciens dirigeants mentionnés ci-dessus ont totalisé 39,7 mille $.

19. LITIGE

Le 30 mai 1983, la société a intenté, dans la province de Québec, une action en dommages-intérêts de 109,6 millions $ contre Avco Corporation de Greenwich, Connecticut aux Etats-Unis. L'action intentée par la société allègue qu'Avco n'a pas rempli ses obligations contractuelles portant sur le développement, la fabrication et la livraison de moteurs pour les avions Challenger 600. Le 3 août 1983, Avco a intenté, dans l'Etat du Connecticut, une action contre la société dans laquelle elle lui réclame 100 millions $ U.S., en se fondant sur la prétendue résiliation unilatérale par la société du contrat portant sur les moteurs des avions Challenger 600, sur le non-paiement des sommes dues et sur les torts causés à la réputation de Avco. En outre, Avco réclame des dommages-intérêts punitifs dont le montant est indéterminé. Le 21 décembre 1983, la société a modifié son action contre Avco, haussant les dommages-intérêts réclamés à 480 millions $. Tout produit ou charge qui pourront résulter de ces réclamations seront comptabilisés dans l'exercice au cours duquel le règlement surviendra.

CANADAIR LIMITEE

NOTES AFFERENTES AUX ETATS FINANCIERS CONSOLIDES (suite)

DE L'EXERCICE CLOS LE 31 DECEMBRE 1983

19. LITIGE (suite)

Le 2 août 1983, la société a reçu de TAG Finances S.A. et al une demande formelle d'arbitrage devant la Chambre de commerce internationale. La demande contenait une réclamation en dommages-intérêts contre la société relativement au programme Challenger 600 et une demande d'injonction ou de dommages-intérêts additionnels relativement au programme Challenger 601. Le 11 janvier 1984, les parties en sont arrivées à un règlement selon lequel TAG demeurera un distributeur des avions Challenger. Tous les frais afférents à ce règlement ont été reflétés dans les états financiers de la société pour l'exercice clos le 31 décembre 1983.

20. EVENEMENT POSTERIEUR A LA DATE DU BILAN

En vertu de la législation fiscale qui a été récemment adoptée, la société a le droit de transférer à une partie désignée un crédit d'impôt équivalant à 50 % des dépenses admissibles engagées par la société au titre de la recherche scientifique au cours de la période comprise entre le 20 avril 1983 et le 31 décembre 1984. Conformément à cette législation, la société a conclu une entente aux termes de laquelle elle transférera un crédit d'impôt de 12,5 millions $ à un tiers, et recevra un produit net de 12,4 millions $, produit qui sera inclus dans son revenu de 1984. La société ne prévoit pas être en mesure de bénéficier directement de ce crédit en 1984 en raison de ses pertes fiscales reportées (note 11).

21. CHIFFRES PRESENTES A DES FINS DE COMPARAISON

Certains chiffres de 1982 présentés à des fins de comparaison ont été réagencés afin d'être conformes à la présentation des états financiers de 1983.

CHAPITRE TROIS - FINANCEMENT ET RESTRUCTURATION DE CANADAIR

A. FINANCEMENT

Les prévisions de besoins d'argent de Canadair jusqu'au trimestre se terminant le 31 mars 1985 ont été calculées par le personnel des services d'estimation et de comptabilité de Canadair. Elles ont été révisées et approuvées par les cadres supérieurs de Canadair et de la CDIC.

Les besoins de liquidités de Canadair pour la période en question devraient être satisfaits par des emprunts jusqu'à la limite autorisée et par une injection de capitaux propres du Gouvernement. Le recours à des emprunts depuis le 1er janvier 1984 couvrira une partie de la somme nécessaire, soit 123 000 000 $. S'il provient d'une injection unique de capitaux avant le 1er avril 1984, (i) les besoins de liquidités prévus étant de 433 000 000 $, (ii) le reste s'élèvera à 310 000 000 $.

Les fonds que Canadair emprunte de ses prêteurs et ceux qu'elles reçoit du Gouvernement par injection de capitaux seront utilisés pour couvrir le manque de liquidités entre les rentrées et les sorties de fonds. Ce manque est principalement attribué aux facteurs suivants:

	Frais non discrétionnaires	(en millions de dollars)
(i)	Intérêts et autres frais de financement pour la période de 15 mois concernée	208
(ii)	Remboursement des dépôts des clients qui annulent une commande non ferme	41
(iii)	Paiements non susceptibles de se répéter faits à des fournisseurs à la suite de ralentissements de la production	65
(iv)	Pertes sur appareils livrés (y compris le règlement de contrats de plusieurs appareils)	34
	Frais discrétionnaires	
(v)	Augmentation des stocks (avances payées par les clients non comprises) et lancement du programme	85
	Total	433

On prévoit que tous les programmes de Canadair, y compris le programme du Challenger, deviendront progressivement plus rentables, si on ne tient pas compte des intérêts débiteurs sur la capacité d'emprunt autorisée de Canadair. D'ici à 1985, il est presque certain que la Compagnie fera des bénéfices d'exploitation bruts, si elle réussit à vendre 15 Challenger. Les mesures prises se sont traduites par une baisse du déficit d'exploitation qui est passé de 145 100 000 $ en 1982 à 83 800 000 $ en 1983 et devraient permettre à Canadair d'atteindre son seuil de rentabilité en 1984 et aussi de réaliser des profits marginaux découlant de ses activités. Même si plusieurs programmes, y compris ceux du C-5B et du Boeing 767, sont de plus en plus rentables, ils ne produiront aucune rentrée de fonds avant 1987 car ils nécessiteront encore des fonds d'ici là. Le programme du Challenger rapportera de faibles profits en 1985 qui augmenteront graduellement en 1986 et par la suite. On peut donc supposer fortement que les sommes investies dans les stocks et la mise sur pied du programme seront finalement recouvrées. On ne s'attend pas au recouvrement des sommes déboursées en intérêts débiteurs, en remboursements, en paiements non susceptibles de se répéter à des fournisseurs et en pertes sur des appareils déjà livrés mais Canadair, quoi qu'il advienne, devra les payer. En d'autres termes, avant le service de la dette antérieure, les prévisions de besoins de liquidités sont de 225 000 000 $ et de ce montant, 85 000 000 $ - utilisés pour la constitution des stocks et le lancement du programme - sont des frais discrétionnaires.

La viabilité croissante des différents programmes de Canadair a été évaluée à partir d'hypothèses que la direction de Canadair et celle de la CDIC considèrent comme raisonnables. En ce qui concerne les prévisions de besoins de liquidités, les hypothèses ne reflètent toutefois pas les pires conditions auxquelles Canadair pourrait faire face.

Canadair a aussi évalué ses besoins d'argent annuels de 1984 à 1988 inclusivement. Ces prévisions sont évidemment faites à partir d'hypothèses quant aux conditions qui influenceront dans l'avenir les rentrées et les sorties de fonds de Canadair. Ces hypothèses sont suffisamment prudentes pour qu'on puisse se fier avec assez de certitude aux prévisions sans toutefois prendre ces dernières pour des garanties; ce sont les meilleures évaluations que Canadair peut faire jusqu'ici. Le Comité parlementaire intéressé peut manifester le désir d'étudier en détail les hypothèses sur lesquelles les prévisions de besoins d'argent sont fondées. Étant donné que ces hypothèses contiennent des renseignements qui pourraient être fort utiles aux concurrents de Canadair, elles devront être révélées au Comité à huis clos.

Si Canadair reçoit des injections de capitaux pour répondre aux besoins d'argent que sa limite d'emprunt autorisée de 1 350 000 000 $ ne peut combler, alors, pour toute la période de cinq ans couverte par les prévisions, ses besoins de liquidités devraient atteindre 1 002 000 000 $. Pendant cette période, les intérêts débiteurs de la dette de Canadair devraient totaliser 820 000 000 $. Canadair prévoit donc des besoins d'argent bruts de 182 000 000 $ dont la principale partie sera nécessaire en 1984.

B. RESTRUCTURATION

Le 31 décembre 1983, Canadair présentait une situation nette déficitaire de 1 255 000 000 $ à cause des pertes importantes subies en 1982 et 1983. La situation financière précaire de la Compagnie a beaucoup nuit à la vente de ses produits, surtout parce que l'avenir de Canadair en tant qu'entreprise commerciale dépend nettement du soutien financier que lui procure le Gouvernement. L'achat éventuel de produits aérospatiaux coûteux ne peut se faire sans l'assurance que la production et le service après-vente des produits en question continueront encore longtemps.

La CDIC et la direction de Canadair sont d'avis que la Compagnie ne peut atteindre le succès commercial que si elle redevient une entreprise commercialement viable et indépendante. C'est dans cette optique que la restructuration de la dette et des capitaux propres de Canadair a été proposée. Cette restructuration devrait débuter au moment où la Compagnie recevra les fonds demandés ci-dessus.

En principe, la restructuration consiste à séparer l'actif et les créances à court terme de Canadair de sa dette à long terme. La méthode selon laquelle s'effectuera la séparation est la suivante:

(a) la CDIC créera une nouvelle filiale (la «nouvelle Canadair»);

(b) la nouvelle Canadair recevra de Canadair Limitée («l'ancienne Canadair») essentiellement tous les éléments d'actif de l'ancienne Canadair; elle sera aussi virtuellement responsable de toutes les créances à court terme de l'ancienne Canadair; et

(c) la nouvelle Canadair portera le nom de «Canadair Limitée - Canadair Limited»; l'ancienne Canadair changera de nom.

Une fois la restructuration terminée, la nouvelle Canadair continuera ses activités d'exploitation, mais aucune dette à long terme n'apparaîtra à son bilan et sa valeur nette sera positive. L'ancienne Canadair n'aura droit à aucun actif notable; ses dettes se chiffreront à environ 1 350 000 000 $ au 31 mars 1985. (Les fonds précisés ci-dessus seront utilisés en partie pour rembourser l'intérêt sur la dette de l'ancienne Canadair jusqu'au 31 mars 1985.)

La nouvelle Canadair ne devrait plus avoir besoin d'injections de capitaux propres du Gouvernement pour poursuivre ses activités d'exploitation. On s'attend à ce que, soulagée des intérêts débiteurs qui l'accablent, elle soit rentable d'ici à 1985 et même avant; les emprunts à court terme seront contractés, s'il y a lieu, de façon conventionnelle auprès d'institutions bancaires, sans que le Gouvernement n'ait à garantir les sommes empruntées.

La créance impayée n'est pas encore échue. Il incombera à la CDIC de décider avec le Gouvernement de la façon de la régler lorsque le terme sera venu. Toutefois, les points suivants de la restructuration méritent une attention particulière:

1. la dette à long terme de l'ancienne Canadair ne sera pas effacée et nécessitera des versements de fonds annuels après le 31 mars 1985;

2. les garanties que le Gouvernement a accordées pour la dette à long terme de l'ancienne Canadair resteront toujours en vigueur;

3. la restructuration ne consiste pas uniquement en un «brassage de papiers» du point de vue de la nouvelle Canadair et de ses clients; la nouvelle Canadair sera, du point de vue pratique et légal, une entreprise viable et indépendante, d'une valeur nette dépassant 150 000 000 $, offrant des produits supérieurs et capable de participer encore longtemps à l'industrie aérospatiale;

4. la restructuration n'impose au Gouvernement aucun autre fardeau financier; comme il est précisé ci-dessus, le Gouvernement reste garant de la dette de l'ancienne Canadair mais cette responsabilité n'est aucunement liée à la restructuration; de même, le Gouvernement devra verser annuellement des fonds pour le service de la dette, que la restructuration s'effectue ou non; et

5. après la restructuration, les états financiers trimestriels et le rapport annuel refléteront l'évolution financière de la nouvelle Canadair; l'évaluation de cette évolution ne sera plus faussée par le montant alloué au service des anciennes dettes.

CHAPITRE QUATRE - LE PROGRAMME DU CHALLENGER

GÉNÉRALITÉS

Le rapport que le sénateur Jack Austin a présenté le 7 juin 1983 au Parlement relatait l'historique du programme du Challenger, depuis son lancement en 1976 jusqu'à la révélation, le 31 décembre 1982, d'un déficit de 1 400 000 000 $. Ce rapport énumère les mesures prises en 1983 en ce qui a trait au programme, évalue l'augmentation de la viabilité du programme et propose des stratégies à adopter pour que le programme soit le plus rentable possible pour le Canada.

MESURES PRISES EN 1983

(1) Baisses de la cadence de production: Pour combattre la récession et tenir compte de la diminution du nombre de commandes, la cadence de production de Challenger a été ramenée en février 1983 de 2,8 par mois à 2,4. En juillet 1983, elle a été de nouveau réduite à 1,5. Ces baisses se sont traduites par des économies de plus de 37 000 000 $ en 1983 et de 104 000 000 $ en 1984.

(2) Renégociation de contrats: Comme le précise le rapport de juin, Canadair avait déjà signé plusieurs contrats de Challenger qui la désavantageaient grandement. Depuis juin, un grand nombre de ces contrats ont été renégociés et Canadair a pu ainsi économiser, au titre des ventes seulement, au delà de 23 000 000 $.

(3) Revendications: En mai 1983, Canadair a déposé une action en dommages contre Avco Lycoming, motoriste du Challenger CL-600. Elle a revendiqué la somme de 110 000 000 $ pour inexécution des obligations contractuelles afférentes à l'appareil Challenger CL-600. En août 1983, Avco a déposé

une action contre Canadair, d'un montant semblable, alléguant que Canadair avait unilatéralement résilié le contrat d'achat de moteurs pour le Challenger, qu'elle n'avait pas payé certaines sommes dues et qu'elle avait terni la réputation d'Avco. Cette dernière réclammait en outre des dommages-intérêts exemplaires (punitive damages). En décembre 1983, Canadair a modifié le montant réclammé en dommages-intérêts, le portant à 480 000 000 $. Des négociations sont présentement en cours entre Avco Lycoming et Canadair.

En novembre, une revendication importante a été satisfaite par un accord entre Canadair et le fabricant des fuseaux-moteurs (nacelles de métal contenant les moteurs). La revendication portait sur les dépenses supplémentaires que le fabricant avait dû engager parce que Canadair n'avait pas fourni à temps les renseignements précis dont il avait besoin au stade de la conception.

(4) <u>Distribution au Moyen-Orient</u>: Au printemps de 1983, Canadair et le distributeur de Challenger au Moyen-Orient, TAG Finances de Genève, ont amorcé des négociations pour améliorer les conditions du contrat de distribution. L'objectif du distributeur était d'obtenir une indemnité pour les dépenses engagées et la perte de profits subie parce que le Challenger ne respectait pas, selon lui, les spécifications techniques annoncées. Les deux parties n'en sont pas arrivées à une solution acceptable. En août, TAG a déposé auprès de la Chambre de commerce internationale une requête d'arbitrage contre Canadair (i) pour 105 000 000 $ (US) reliés au programme du Challenger, et (ii) une injonction de 30 000 000 $ (US) supplémentaires en dommages-intérêts reliés au programme du Challenger CL-601. En janvier 1984, Canadair et TAG ont annoncé la signature d'un nouvel accord pour les ventes de Challenger au Moyen-Orient et le retrait de la requête d'arbitrage de TAG contre Canadair en 1983.

Viabilité croissante du programme du Challenger

Canadair a dû prendre, en 1983, une décision déterminante quant à l'avenir du programme du Challenger. À cette fin, elle devait évaluer les facteurs suivants:

(i) les probabilités de vente de Challenger;

(ii) les sommes que nécessitaient la construction et la livraison de Challenger à des prix raisonnables compte tenu des probabilités du marché; et

(iii) les répercussions financières de l'abandon du programme.

Probabilités de vente: Au printemps de 1983, la CDIC et Canadair ont fait faire deux études du marché des Challenger jusqu'en 1992. L'une a été menée par un important avionneur américain; l'autre a été faite conjointement par une société canadienne de consultants en aéronautique et un conseiller américain en aérospatiale. Les deux partaient des mêmes hypothèses de base et suivaient essentiellement la même méthodologie. Il ressortit principalement que la courbe des ventes d'avions d'affaires à réaction suit très étroitement celle des profits des entreprises américaines. Les prévisions furent déterminées ainsi:

(i) évaluation des profits annuels des sociétés américaines de 1983 à 1992 inclusivement;

(ii) évaluation des ventes d'avions d'affaires à réaction pour chacune des années;

(iii) évaluation du pourcentage et du nombre total de ventes de gros avions d'affaires à réaction (de la catégorie du Challenger); et

(iv) évaluation en pourcentage et en nombre de la part des Challenger dans les ventes de gros avions d'affaires à réaction.

Les conclusions des deux études - menées parallèlement et indépendamment - ont été sensiblement les mêmes quant au total des ventes d'avions d'affaires de la catégorie du Challenger. La différence la plus significative entre les deux études se situait dans l'évaluation en pourcentage de la part des Challenger dans les ventes de gros avions d'affaires. L'étude la plus optimiste prévoyait une part de plus de trois fois supérieure à celle de l'autre étude. Par contre, les deux soutiennent que des hausses réelles des prix en cours des Challenger ne nuiraient pas à leur part du marché.

Les hypothèses suivantes ont été formulées afin d'évaluer d'une façon prudente la viabilité du programme:

(i) la part de marché des Challenger sera la moins importante des parts évaluées dans les deux études, et

(ii) la moyenne du nombre d'avions d'affaires à réaction de la catégorie du Challenger vendus chaque année sera inférieure à la moyenne prévue dans les deux études.

Il convient de souligner un dernier point très important relativement à ces études de marché: les deux sont fondées sur l'hypothèse que le Challenger ne subirait pas de manifestations de scepticisme des médias et du Parlement.

Répercussions financières découlant de la vente et de la livraison de 15 Challenger par année: Des évaluations ont été préparées des bénéfices annuels moyens par avion que Canadair retirerait de la vente et de la livraison de 15 Challenger par année. Lors de l'évaluation des bénéfices annuels moyens par avion, les intérêts débiteurs de la créance estimative de Canadair au 31 décembre 1983 ont été exclus parce qu'il était question d'évaluer la viabilité croissante du programme.

En évaluant les bénéfices annuels moyens par avion, Canadair supposait que les appareils faisant déjà l'objet d'une commande ferme seraient vendus aux prix et aux dates prévus dans les commandes.

Il y a encore des pertes inévitables à subir par rapport à la livraison d'avions en vertu d'anciens contrats et des obligations à respecter. Cependant, on vend actuellement des avions qui, à une cadence de 15 appareils par année, engendreront des bénéfices. Ceci constitue une hypothèse prudente de la part du marché. Par conséquent, le programme mérite d'être continué.

Répercussions financières découlant de l'abandon du programme du Challenger: L'étude ci-dessus fournit les raisons pour lesquelles le programme du Challenger devrait être poursuivi. De plus, l'abandon du programme du Challenger entraînerait d'importantes pertes financières.

Pour évaluer celles-ci, le personnel de l'Estimation et des Finances de Canadair a calculé les dépenses et les revenus susceptibles et non susceptibles de se répéter dans le cas de l'abandon du programme.

Il est important de savoir que Canadair est actuellement dans l'impossibilité de mettre fin à tout le programme du Challenger. À cause d'obligations contractuelles, elle doit poursuivre certaines activités du programme. Plus précisément, elle doit garder un nombre minimal de spécialistes en génie, en technique et en après-vente afin de respecter ses obligations contractuelles de soutien à la clientèle. En fait, l'abandon du programme signifierait plutôt la fin de la production de nouveaux avions et de l'amélioration du produit.

L'abandon du programme entraînerait (i) des dépenses et des revenus non susceptibles de se répéter et (ii) des dépenses et des revenus susceptibles de se répéter annuellement. Dans les deux cas, les dépenses seraient beaucoup plus élevées que les revenus. Le coût total net de l'abandon pour une période de cinq ans se situerait entre 400 000 000 $ et 420 000 000 $.

Les revenus non susceptibles de se répéter proviendraient de la vente des appareils terminés, des pièces et des matières en stock au moment de l'abandon du programme. Les dépenses non susceptibles de se répéter comprendraient (a) les coûts d'achèvement des appareils presque terminés, (b) les frais de résiliation de contrats avec les fournisseurs et (c) les indemnités de licenciement des employés. On estime que les coûts non susceptibles de se répéter dépasseraient d'environ 180 000 000 $ à 200 000 000 $ les revenus non susceptibles de se répéter.

Les revenus susceptibles de se répéter proviendraient de la vente de pièces de rechange, de l'entretien et des réparations. Les dépenses susceptibles de se répéter comprendraient les frais reliés (a) au soutien technique et au service après-vente des Challenger et (b) au maintien d'un service chargé des pièces de rechange, de l'entretien et des réparations ainsi que (c) la part des frais généraux fixes que le programme du Challenger absorbait et (d) les intérêts débiteurs reliés à la perte non susceptible de se répéter mentionnée ci-dessus. Après l'abandon du programme, le déficit annuel susceptible de se répéter est évalué à environ 44 000 000 $.

Une part importante des pertes susceptibles et non susceptibles de se répéter découlant de l'abandon du programme est attribuable à l'obligation de Canadair de verser des indemnités de résilisation de contrats aux fournisseurs de matières et de composants. Ces sommes, exigibles en vertu des contrats d'approvisionnement de Canadair, visent à dédommager les fournisseurs pour les dépenses non susceptibles de se répéter et les coûts de stockage que les fournisseurs auraient pu récupérer si le programme s'était poursuivi. Le montant des versements que Canadair devrait faire diminue à mesure que l'on retarde l'abandon du programme.

<u>Vente du programme</u>: Vu les répercussions financières qu'aurait l'abandon du programme du Challenger, la possibilité de vendre le programme à un tiers a été prise en considération. Pour diverses raisons qui pourront

être expliquées à huis clos au Comité, il a été conclu que la vente du programme n'apporterait rien d'intéressant.

Conclusion: Toute évaluation de la viabilité d'un produit suppose l'établissement de conditions hypothétiques pour l'avenir. Le degré de fiabilité de l'évaluation dépend de la validité de ces hypothèses. Le risque de poser une hypothèse trop optimiste existe toujours; ce risque est présent dans le cas de l'évaluation de la viabilité croissante des Challenger, même si l'on a usé de toute la prudence possible en élaborant les hypothèses. De l'avis de la CDIC et de Canadair, la décision de continuer le programme du Challenger est la plus sage du point de vue commercial.

Il faut prendre en considération que tous les Challenger actuellement couverts par des contrats de vente fermes seront vendus à des prix qui dépassent les coûts directs de production des appareils. Le programme du Challenger contribuera donc de façon importante aux frais généraux fixes de Canadair pour 1984 et les années suivantes. En outre, selon la méthode par répartition, toutes les ventes nouvelles dégageront un bénéfice .

Stratégies

A. À court terme: Les grands objectifs visés pour le programme du Challenger sont l'augmentation du volume des ventes et la réduction des coûts connexes à la construction et à la vente des avions.

Les méthodes auxquelles on a recours pour atteindre le premier grand objectif sont décrites ci-dessous.

(i) Effacer l'impression défavorable qu'ont laissé au marché les problèmes initiaux du CL-600, (A) en perfectionnant ce modèle (comme par l'ajout d'ailettes verticales marginales, l'amélioration du moteur et une nouvelle commande d'orientation de la roue avant);

(B) en faisant la promotion des performances du CL-601 et en les démontrant, et (C) en fournissant un service de soutien après-vente de haute qualité pour le CL-600 et le CL-601.

(ii) Éliminer les incertitudes quant à la poursuite ou à l'abandon du programme (A) en expliquant aux médias et aux clients qu'il est souhaitable et sensé de continuer la production de Challenger (B) en agissant de façon à rendre crédible la poursuite du programme et non le contraire (par des commandes d'articles à long terme, des améliorations au CL-600 et la signature de contrats avec des dates de livraison s'échelonnant sur une période prolongée) et (C) en sollicitant l'actionnaire de Canadair de prendre et d'annoncer publiquement la décision de continuer le programme du Challenger et, par conséquent, d'approuver la restructuration financière de la Compagnie.

(iii) Trouver de nouvelles utilisations du Challenger. Canadair et des clients éventuels mènent actuellement une étude de faisabilité portant sur l'adaptation du Challenger comme avion-cargo; la Compagnie étudie aussi avec deux gouvernements étrangers la possibilité d'utiliser le Challenger à des fins militaires et connexes, y compris comme système aérien de préalerte.

(iv) Donner une orientation plus positive aux efforts de commercialisation.

Les méthodes utilisées pour réduire les coûts de fabrication et de vente des Challenger sont décrites ci-après.

(i) Réduire le coût des composants de l'appareil en négociant pour acquérir les pièces et les matières à des prix plus bas;

(ii) Comprimer les coûts directs de commercialisation; et

(iii) Réduire les frais généraux et les niveaux de production.

Des négociations ont été entreprises avec les principaux fournisseurs et des réductions sur les prix ont déjà été obtenues. Des mesures ont également été prises pour mieux contrôler la plupart des coûts de commercialisation. Les frais généraux de Canadair répartis par annualités ont été réduits de 25 % entre le 1er janvier et le 31 décembre 1983. Comme il a déjà été précisé, les cadences de production de Challenger ont été ramenées à des niveaux plus réalistes.

<u>B. À moyen et long termes</u>: La restructuration financière de Canadair mettra fin à l'incertitude du marché sur l'avenir du programme et permettra à la Compagnie de continuer la mise en oeuvre d'une stratégie commerciale complète. À cause du caractère secret de nos plans d'exploitation commerciale, il convient de ne discuter qu'à <u>huis clos</u> avec le Comité de nos stratégies à long terme pour le programme du Challenger.

<u>État des ventes en 1983</u>

Au cours de 1983, Canadair a obtenu des commandes pour deux CL-600 et quatre CL-601. Divers facteurs permettent d'expliquer ce faible résultat:

(i) la récession de 1982-1983 qui a fortement touché la vente d'appareils de la catégorie du Challenger pendant le premier semestre de 1983; et

(ii) l'incertitude du marché quant à la poursuite du programme du Challenger, incertitude créée par la mauvaise publicité que Canadair et le Challenger ont reçue pendant le premier semestre de 1983.

La confiance du marché en la continuité du programme du Challenger est essentielle au succès de la mise en marché de l'appareil. Aucun client éventuel ne désire acheter un appareil si la production d'autres appareils risque d'être interrompue à court terme. Les acheteurs d'avions s'attendent à ce que leurs appareils, construits dans le cadre d'un programme de production à long terme, bénéficient d'améliorations tout le long de la durée de ce programme; on apporte rarement des améliorations aux appareils dont la production est discontinuée. La restructuration financière de Canadair décrite plus haut devrait être considérée comme un bon indice, pour le marché, que Canadair et le Challenger sont encore présents pour longtemps.

CHAPITRE CINQ - PROGRAMME DE L'AVION D'INCENDIE CL-215

Produit

L'avion-citerne CL-215 est l'appareil de lutte contre les incendies le plus utilisé de nos jours, partout dans le monde. C'est un bimoteur amphibie capable d'accomplir de nombreuses missions. Bien que son principal rôle soit de combattre les incendies, on peut aussi l'utiliser pour l'épandage aérien, la surveillance maritime, les opérations de recherche et de sauvetage, ainsi qu'à titre d'avion de transport.

Historique

Le CL-215 a été conçu et mis au point selon des spécifications préparées par un groupe d'experts en extinction d'incendies de forêt mis sur pied par le Conseil national de recherches. Après le lancement du programme en février 1966, la somme de 17 700 000 $ fut attribuée au développement, dont 5 200 000 $ provenaient du gouvernement fédéral et étaient prêtés à titre d'octroi d'aide au Programme de technologie industrielle avancée. Le premier vol du CL-215 a eu lieu en octobre 1967; l'avion a été homologué en mars 1969.

Ventes

L'avion-citerne a été mis au point pour le marché canadien mais il est devenu une source importante de revenus d'exportation. Des 74 appareils CL-215 livrés à des clients jusqu'à aujourd'hui, 54 ont été exportés. Parmi les acheteurs étrangers de CL-215, on compte la France, l'Espagne, l'Italie, la Yougoslavie, la Grèce, la Thailande et le Venezuela. Au Canada, les services de protection des forêts du Québec, de l'Ontario et du Manitoba se servent de l'appareil. Depuis le lancement du programme jusqu'au 31 décembre 1982, les ventes totalisaient 216 400 000 $; en 1983, elles totalisaient 20 700 000 $.

Actualité

Les avions-citernes ont été construits par série ou par lot, chaque série comptant entre 15 et 20 appareils. La série IV, qui comprend 15 avions, vient d'être terminée; il reste cinq CL-215 en stock. Canadair a récemment reçu une lettre d'un gouvernement étranger qui s'engage à en acheter deux. Des négociations sont présentement en cours avec quelques acheteurs éventuels des trois autres.

En septembre 1983, Canadair a conclu un accord avec le gouvernement fédéral pour produire un total de 29 appareils CL-215 destinés au gouvernement fédéral et à quelques gouvernements provinciaux. Canadair a donc entrepris la production de la série V des CL-215 au rythme d'un appareil par mois. Le premier CL-215 de la série V devrait être terminé en septembre 1985.

Emplois

Actuellement, 100 employés de Canadair travaillent de façon directe au programme du CL-215. On prévoit que d'ici au début de 1985, ce nombre passera à 600.

Résultats financiers du programme

Les coûts de la mise sur pied et du développement du programme et de l'outillage ont été radiés par Canadair de 1968 à 1971. C'est principalement à cause de cette radiation que le programme a enregistré une perte jusqu'au 31 décembre 1982. En 1983, Canadair a enregistré un profit pour son programme du CL-215, profit qui a permis d'inscrire un faible déficit net au programme, à la fin de 1983. En 1984, Canadair prévoit que son programme du CL-215 enregistrera un profit grâce à la vente des appareils restants de la série IV, profit qui devrait compenser largement le déficit du programme au 31 décembre 1983. La livraison des 29 appareils et des pièces de rechange visés par l'entente conjointe fédérale-provinciale décrite ci-dessus sera rentable.

Marché

Le marché des CL-215 se limite presque entièrement aux ministères responsables de la protection et de la conservation des ressources, et plus particulièrement des forêts. Les nombreuses pertes de forêts dues aux incendies et aux insectes créent un marché dont les seules restrictions sont les ressources financières des acheteurs. Aucun autre appareil semblable n'est en voie d'être conçu ou construit. Parmi les autres appareils utilisés pour l'extinction des incendies de forêt, on compte des hélicoptères et une variété d'avions de l'époque de la Deuxième Guerre mondiale, dont la plupart sont incapables de déverser des quantités d'eau aussi importantes que celles que peut contenir le CL-215.

Stratégie

L'avion-citerne est un produit dont la mise au point est terminée depuis longtemps et qui n'a pas de concurrent immédiat. L'entente récente faite conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux pour l'achat de 29 appareils s'échelonne sur les quatre prochaines années et permet à Canadair de mettre sur pied une politique de commercialisation à long-terme dans le but de:

(i) vendre à des acheteurs étrangers d'autres appareils non modifiés de lutte contre les incendies; et

(ii) vendre à des acheteurs étrangers et canadiens des appareils modifiés remplissant des rôles nouveaux.

Canadair est aussi apte maintenant à étudier la faisabilité technique et les conséquences financières d'une amélioration de l'appareil, amélioration basée sur l'installation de turbopropulseurs.

Bref, la stratégie de Canadair pour son avion-citerne est de commercialiser l'appareil dans sa configuration actuelle et de mener pendant les trois prochaines années des recherches sur les possibilités d'apporter d'importantes modifications et améliorations à l'appareil.

LE BIMOTEUR AMPHIBIE DE LUTTE CONTRE L'INCENDIE

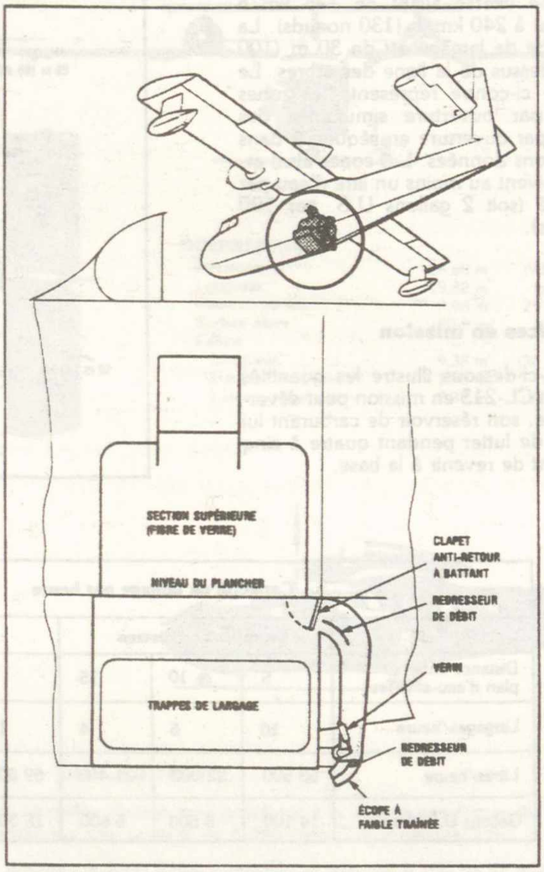
Le CL-215, seul avion au monde conçu expressément pour combattre les incendies de forêt, a conquis une large clientèle dans les régions méditerranéennes, nord-américaines et sud-américaines. Son efficacité dans la lutte contre l'incendie provient de sa capacité de déverser des quantités d'eau impressionnantes sans perte de temps, en se réapprovisionnant sur toute nappe d'eau à proximité du fléau.

Le système de lutte contre l'incendie

L'appareillage de lutte contre l'incendie comprend deux citernes, chacune divisée en deux sections. La première section, en fibre de verre, se trouve au-dessus du niveau du plancher; la deuxième, au-dessous, est constituée à même la structure permanente de la coque. Le fond de chaque citerne est muni d'une trappe. À l'aide d'un interrupteur manuel incorporé au levier de commande, le pilote peut déclencher l'ouverture des trappes en simultané, une à la fois ou en séquence.

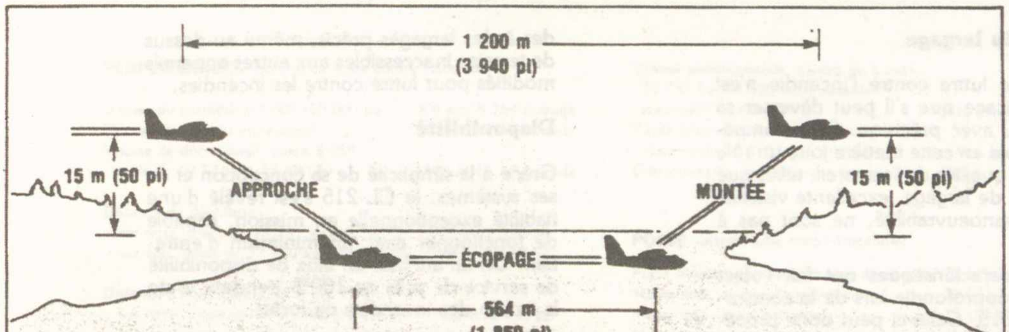
Deux écopes à faible traînée et à commande hydraulique montées derrière le redan, servent à puiser l'eau pour le remplissage des réservoirs pendant que l'avion rase la surface de l'eau. Un simple clapet à battant empêche l'eau de ressortir.

Des raccords de tuyaux situés de chaque côté du fuselage permettent de remplir les citernes au sol.



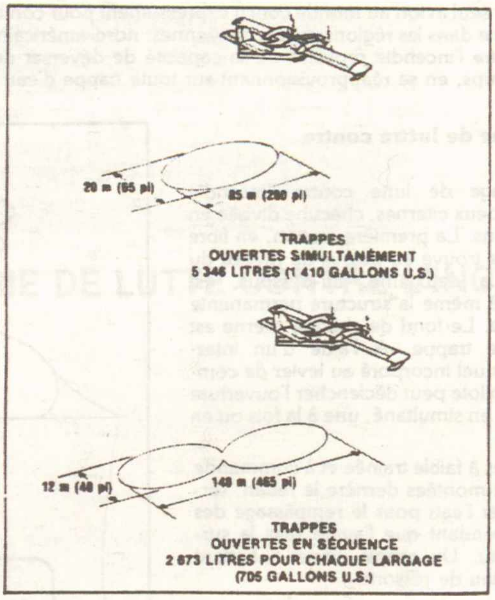
Écopage

Le CL-215 fait le plein d'eau à partir de tout plan d'eau fraîche ou salée convenable. En approchant de l'eau, le pilote commande la sortie des écopes puis, aussitôt après la prise de contact, il augmente la vitesse de l'appareil et la maintient au maximum pendant l'écopage, opération qui dure environ 10 secondes. Une fois les citernes remplies, les écopes s'escamotent et l'avion remonte.



Largage

La surface de la zone d'intervention est fonction de la vitesse, de l'altitude et de la séquence de largage. L'avion peut déverser l'eau à une vitesse allant de 175 km/h (95 noeuds) à 240 km/h (130 noeuds). La hauteur type de largage est de 30 m (100 pieds) au-dessus de la ligne des arbres. Le diagramme ci-contre représente les zones couvertes par ouverture simultanée des trappes et par ouverture en séquence dans des conditions données. Les zones ainsi arrosées reçoivent au moins un litre d'eau par mètre carré (soit 2 gallons U.S. par 100 pieds carrés).



Performances en mission

Le tableau ci-dessous illustre les quantités d'eau qu'un CL-215 en mission peut déverser à l'heure, son réservoir de carburant lui permettant de lutter pendant quatre à cinq heures avant de revenir à la base.

Capacité de largage par heure						
	En milles terrestres			En kilomètres		
Distance entre le plan d'eau et le feu	5	10	15	5	15	30
Largages/heure	10	6	4	13	6	3.5
Litres/heure	53 500	32 000	21 400	69 500	32 000	18 700
Gallons U.S./heure	14 100	8 500	5 600	18 300	8 500	4 900

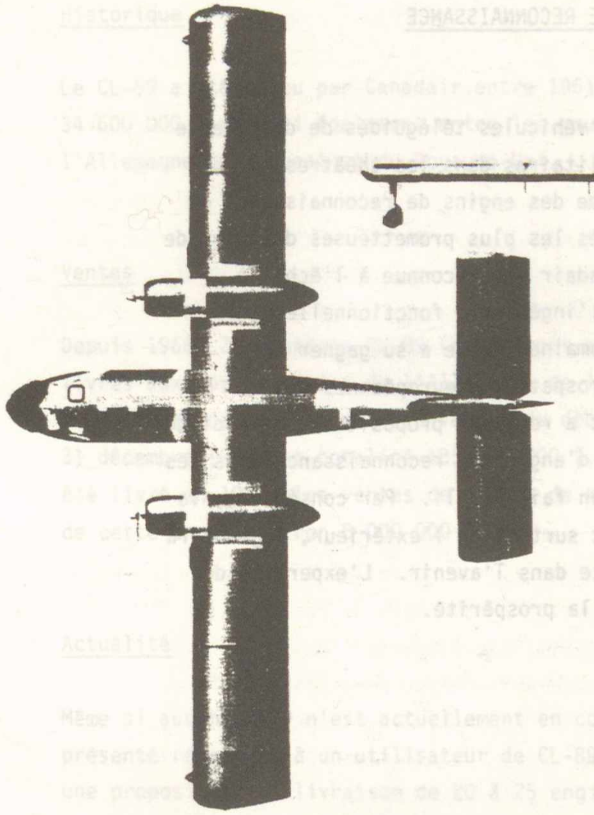
Précision du largage

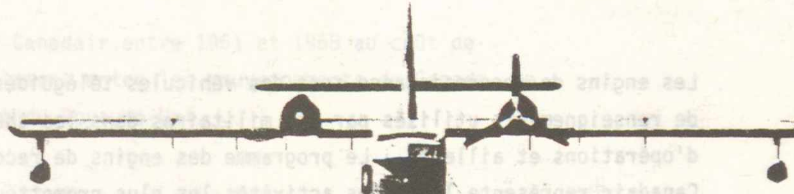
Un avion de luttre contre l'incendie n'est vraiment efficace que s'il peut déverser sa charge d'eau avec précision. Si la compétence du pilote en cette matière joue un rôle essentiel, les qualités de l'appareil, telles que basse vitesse de largage, excellente visibilité et grande manoeuvrabilité, ne sont pas à négliger.

Toutes ces caractéristiques ont fait l'objet d'une étude approfondie lors de la conception du CL-215. Celui-ci peut donc procéder à des largages précis, même au-dessus de terrains inaccessibles aux autres appareils modifiés pour luttre contre les incendies.

Disponibilité

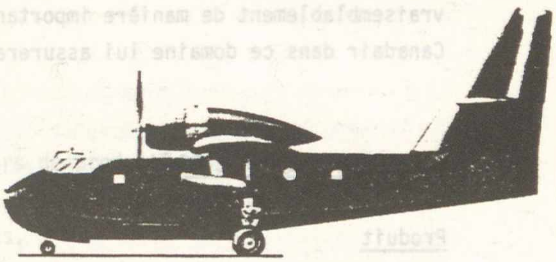
Grâce à la simplicité de sa conception et de ses systèmes, le CL-215 s'est révélé d'une fiabilité exceptionnelle en mission, capable de fonctionner avec un minimum d'entretien. On lui attribue un taux de disponibilité de service de près de 100% pendant toute la saison des incendies de forêts.





DIMENSIONS

Envergure	28.60 m	(93 pi 10 po)
Longueur	19.82 m	(65 pi 2 po)
Hauteur (au sol)	8.98 m	29 pi 5.5 po)
Surface alaire	100.3 m²	(1 080 pi²)
Cabine		
Longueur	9.38 m	(30 pi 9.5 po)
Hauteur maximale	1.90 m	(6 pi 3 po)
Largeur maximale	2.39 m	(7 pi 10 po)



DESCRIPTION

Le CL-215 est un hydroplaneur bimoteur amphibie destiné principalement à la lutte contre l'incendie par voie aérienne. Ses réservoirs d'eau intrégrés possèdent une capacité de 5 346 litres (1 410 gallons U.S.)

Il est propulsé par deux moteurs Pratt & Whitney R-2800 d'une puissance au frein de 2 100 hp au décollage.

PERFORMANCES (version de lutte contre l'incendie)

Vitesse de croisière à 3 000 (10 000 pi)	304 km/h	164 noeuds
Vitesse (moyenne) en mission	241 km/h	130 noeuds
Vitesse de décrochage, volets à 15°, poids de 19 731 kg (43 500 lb)	144 km/h	78 noeuds
Distance de décollage		
sur terre, poids de 19 731 kg (43 500 lb)	707 m (2 320 pi)	
sur eau, poids de 17 100 kg (37 700 lb)	799 m (2 620 pi)	
Distance d'atterrissage		
sur terre, poids de 15 603 kg (34 400 lb)	733 m (2 405 pi)	
sur eau, poids de 16 783 kg (37 000 lb)	835 m (2 740 pi)	
Distance d'écopage (y compris hauteur de dégagement)	1 200 m (3 940 pi)	
Vitesse ascensionnelle, niveau de la mer, 19 731 kg (43 500 lb), puissance maximale continue	305 m/min (1 000 pi/min)	
Rayon d'action hors mission, charge marchande de 450 kg (1 000 lb)	2 965 km (1 600 mi marins)	
Consommation de carburant (typique)	727 l/h (192 gal U.S./h)	

POIDS (version lutte contre l'incendie)

Poids (à vide) opérationnel avec équipage	12 672 kg (27 938 lb)
Masse max. au décollage (terre)	19 731 kg (43 500 lb)
Masse max. avant écopage	15 195 kg (33 500 lb)
Masse max. après écopage	19 731 kg (43 500 lb)
Charge marchande maximale	5 443 kg (12 000 lb)
Charge maximale de carburant	4 246 kg (9 360 lb)
Facteur de charge limite	+ 3.25 g − 1 g

CHAPITRE SIX - PROGRAMME DES ENGINS DE RECONNAISSANCE

Les engins de reconnaissance sont des véhicules téléguidés de cueillette de renseignements utilisés par les militaires dans les théâtres d'opérations et ailleurs. Le programme des engins de reconnaissance de Canadair représente l'une des activités les plus prometteuses du point de vue commercial et technologique. Canadair est reconnue à l'échelle mondiale comme l'avionneur possédant l'ingénierie fonctionnelle et la technologie la plus avancée dans ce domaine. Elle a su gagner la confiance d'importantes compagnies aérospatiales européennes qui participent à des projets conjoints et a reçu des propositions de sociétés aérospatiales américaines. Le besoin d'engins de reconnaissance dans les théâtres d'opérations est maintenant un fait établi. Par conséquent, la demande pour de tels engins, provenant surtout de l'extérieur, augmentera vraisemblablement de manière importante dans l'avenir. L'expertise de Canadair dans ce domaine lui assurera la prospérité.

A. PROGRAMME DU CL-89

Produit

Le CL-89 est un système de reconnaissance comprenant des engins programmés réutilisables propulsés par turboréacteur ainsi que le matériel de lancement, de récupération et d'entretien. Le système est utilisé au niveau des commandants de divisions d'armée pour obtenir des photos des positions de l'ennemi. L'engin, lancé sur une trajectoire choisie à l'avance, prend des photos en cours de vol et retourne ensuite à un secteur de récupération déterminé pour être utilisé de nouveau. La plupart des données techniques sur le CL-89 sont classifiées.

Historique

Le CL-89 a été conçu par Canadair entre 1961 et 1968 au coût de 34 600 000 $ réparti également entre les gouvernements du Canada, de l'Allemagne de l'Ouest et du Royaume-Uni.

Ventes

Depuis 1968, 20 systèmes CL-89 (comprenant plus de 500 engins) ont été livrés aux forces armées de l'Allemagne de l'Ouest, du Royaume-Uni, de l'Italie et de la France. Les ventes du début de la production jusqu'au 31 décembre 1982 ont totalisé 185 000 000 $. Bien qu'aucun CL-89 n'ait été livré en 1983, les ventes de pièces de rechange ont rapporté au cours de cette année environ 5 000 000 $.

Actualité

Même si aucun CL-89 n'est actuellement en cours de production, Canadair a présenté récemment à un utilisateur de CL-89, à la demande de celui-ci, une proposition de livraison de 20 à 25 engins.

Emplois

Pendant la période de production maximale, le programme du CL-89 a fourni de l'emploi à 500 personnes. À l'heure actuelle, seulement 20 employés travaillent directement à ce programme.

Résultats financiers du programme

Au cours des 15 années de production du CL-89, soit de 1968 à 1982, Canadair a tiré d'importants profits de ce programme. En 1983, les profits provenant des activités de soutien à la clientèle ont été modestes.

Marché

Les systèmes d'engins de reconnaissance tels que le CL-89 constituent un moyen assez économique de recueillir des informations. Il est prévu que la demande pour de tels systèmes sera toujours présente. Récemment, des gouvernements ont manifesté le désir d'acquérir des systèmes CL-89.

Stratégie

Le CL-89 est un produit qui a fait ses preuves et qui continuera d'apporter des profits à Canadair découlant (1) de nouvelles ventes de systèmes complets et (2) de la vente constante de pièces de rechange aux utilisateurs. La stratégie de Canadair consiste à promouvoir la vente du CL-89 dans sa configuration actuelle parce que, compte tenu des autres systèmes de reconnaissance de Canadair, il n'y a aucune amélioration importante à apporter au CL-89.

B. PROGRAMME DU CL-289

Produit

Tout comme le CL-89, le CL-289 est un système de reconnaissance comprenant des engins programmés et réutilisables à turboréacteur ainsi que le matériel de lancement, de récupération et de maintenance. Le CL-289 représente la technologie à sa fine pointe. Il offre une distance franchissable plus élevée que celle du CL-89 et une transmission de données en «temps réel». Le CL-289 est un système conçu pour répondre aux besoins de renseignements sur les théâtres d'opérations des commandants de corps d'armée des années 80.

Historique

Au début des années 70, le gouvernement de l'Allemagne de l'Ouest a demandé à Canadair de lui rédiger une soumission pour la construction d'un système d'engins de reconnaissance semblable au CL-89, mais possédant une distance franchissable plus grande. En 1973, Canadair s'est associée avec la firme ouest-allemande Dornier pour soumettre la proposition et, finalement, concevoir le système connu par la suite sous le nom de CL-289. Au début, le financement de la conception du système a été assuré par les gouvernements du Canada et de l'Allemagne de l'Ouest. En 1976, le gouvernement de la France a participé au programme et a accepté de financer une entreprise française pour concevoir la liaison de données et le scanner infrarouge du CL-289.

Actualité

Le système d'engins de reconnaissance CL-289 et son matériel connexe au sol ont atteint une étape avancée du programme. La prochaine consiste en l'achèvement de la mise au point et de la préparation finale des installations et de l'outillage nécessaires au lancement de la production en 1986. Jusqu'à maintenant, environ 140 000 000 $ ont été dépensés dans le cadre de ce programme; 100 000 000 $ supplémentaires seront nécessaires à l'exécution de la prochaine étape.

Le financement du programme du CL-289 est assuré par le Canada, l'Allemagne de l'Ouest et la France selon des ententes internationales. À titre de maître d'oeuvre, Canadair a accompli approximativement la moitié des travaux de développement.

Emplois

À l'heure actuelle, le programme du CL-289 emploie 120 personnes à Canadair. Quand la production débutera, on prévoit que le programme mobilisera environ 500 employés de Canadair.

Résultats financiers du programme

Canadair exécute tous les travaux de mise au point et d'avant production en appliquant une technique de recouvrement des frais. Par conséquent, elle n'a demandé aucune aide financière et n'a inscrit aucun profit ni perte au programme.

Marché

À l'instar du CL-89, un système d'engins de reconnaissance comme le CL-289 est un moyen de cueillette d'informations sûr et relativement peu cher. Pour cette raison, Canadair prévoit que le marché pour de tels systèmes sera favorable pour de nombreuses années à venir. Selon les intentions exprimées par des acheteurs éventuels, on prévoit que les ventes du CL-289 atteindront 200 000 000 $ en 1986 et 1987.

Stratégie

Canadair accordera un appui considérable au CL-289 afin qu'il conquiert la part importante du marché des systèmes de reconnaissance qui lui revient. Cependant, les détails de la stratégie de Canadair au sujet du CL-289 ne peuvent être dévoilés au Comité qu'à huis clos.

C. PROGRAMME DU CL-227

Produit

Le CL-227 est un système qui comprend un petit véhicule aérien téléguidé, ressemblant à un hélicoptère, le matériel d'appui au sol et l'équipement de maintenance. Le véhicule aérien, qui se déplace au moyen de deux hélices contrarotatives, décolle et atterrit verticalement, se déplace en vol horizontal et peut se stabiliser en vol. Il peut transporter différents détecteurs, notamment des caméras de télévision et des caméras infrarouges qui transmettent des données en «temps réel» à un poste de réception au sol. Le CL-227 a suscité un vif intérêt de la part des services militaires des États-Unis et du Canada et attiré l'attention de compagnies aérospatiales américaines pour d'éventuels projets conjoints.

Historique

Canadair a mis au point le concept du CL-227 en 1968 pour répondre au besoin exprimé d'un système de reconnaissance de courte distance. En 1972, le gouvernement du Royaume-Uni a financé une étude de faisabilité du concept. Le gouvernement du Canada a fourni en 1978 des fonds nécessaires au développement technologique. Depuis lors, l'engin a effectué plus de 380 vols et a été présenté à des dirigeants de l'OTAN et de l'armée américaine. À ce jour, 8 000 000 $ ont été dépensés pour la conception du système CL-227, la construction et les vols des prototypes. Ce montant provient à parts égales de fonds du gouvernement du Canada et de Canadair.

Actualité

Bien que le système CL-227 en soit encore aux premiers stades de développement, grâce à lui, Canadair a déjà une avance technologique importante par rapport à ses concurrents dans le domaine des engins de reconnaissance aérienne. Si elle veut conserver cet avantage et en tirer profit, elle doit accélérer la mise au point du système CL-227 qu'elle prévoit terminer d'ici à 1986. Cependant, les coûts de développement évalués sont très élevés. Le budget supplémentaire de 1983-84 accorde 23 000 000 $ pour la poursuite du programme du CL-227. Des travaux de mise au point d'envergure coûteraient près de 130 000 000 $ et permettraient d'amorcer la production du système vers la fin de 1986 ou au début de 1987.

Emplois

Actuellement, le programme du CL-227 emploie 30 ingénieurs. Pendant sa période de production maximale, le programme mobilisera environ 600 employés de Canadair.

Résultats financiers du programme

Comme il est précisé ci-dessus, Canadair a dépensé environ 4 000 000 $ à même ses fonds pour la recherche et le développement du CL-227. Le programme n'engendrera pas de profits tant que la production en série du système n'aura pas débuté.

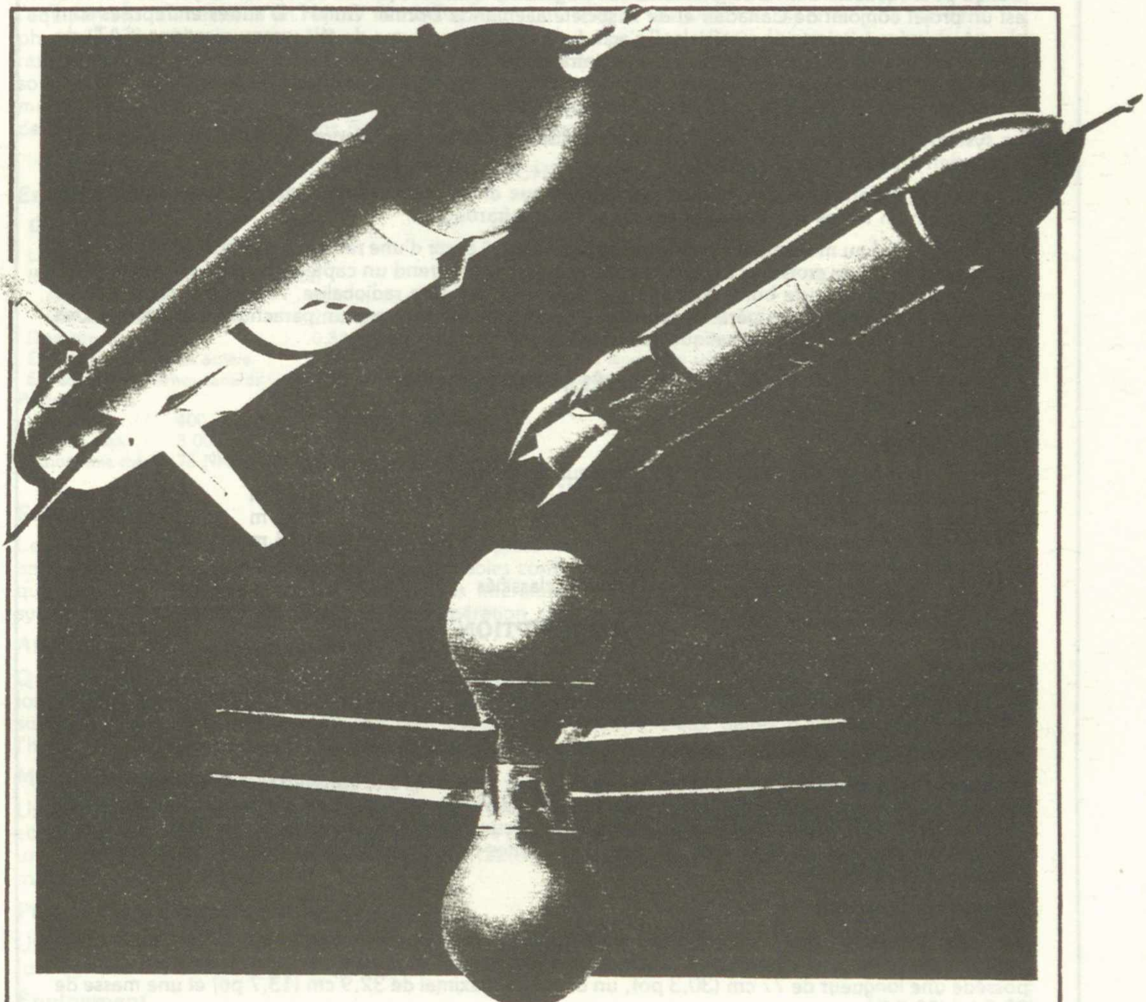
Marché

Nous croyons qu'un marché existe à l'échelle mondiale pour un système offrant autant de possibilités que le CL-227 parce que des systèmes semblables sont actuellement conçus par des concurrents aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne de l'Ouest et en France.

Stratégie

La stratégie de Canadair en ce qui concerne le CL-227 porte sur le financement de la mise au point et de la phase préliminaire à la production, la fabrication du matériel et la commercialisation du système. La stratégie de chacun de ces aspects est strictement confidentielle et ne pourra donc être discutée qu'à huis clos avec le Comité.

SYSTÈMES DE RECONNAISSANCE AÉRIENNE



Canadair offre une gamme de systèmes modernes de reconnaissance aérienne en vue de satisfaire aux exigences particulières des commandants de corps d'armée.

Déroulement du programme	CL-289
Premier vol	1980
Fin des essais opérationnels	1983
Entrée en exploitation	1987

Déroulement du programme		CL-89
Entrée en exploitation		1972
Améliorations prévues		1985
Durée de vie	jusqu'en l'an	2000

Déroulement du programme	CL-227
Premier vol	1980
Essais opérationnels	1985
Entrée en exploitation	1987

FICHE TECHNIQUE

1) Le système de reconnaissance aérienne CL-289 (désignation de l'OTAN: AN/USD-502)

Conçu pour recueillir des renseignements sur de grandes distances pour les armées, le système CL-289 est un projet conjoint de Canadair et de la société allemande Dornier GmbH. D'autres entreprises sont chargées de fournir certains matériels. Il s'agit de la Société anonyme de télécommunications (SAT) de France qui doit mettre au point le scanner infrarouge (IRLS) et la liaison des données, de Marconi Canada qui collabore avec Dornier à la conception du système de navigation, ainsi que Klöckner-Humboldt-Deutz AG (KHD) qui construit le moteur de croisière.

Le système se compose d'engins téléguidés réutilisables, du matériel d'appui au sol et de l'équipement d'entretien en cours d'exploitation.

Chaque engin transporte une caméra photographique et un scanner infrarouge. Une liaison assure la transmission en temps réel des données du scanner infrarouge.

L'engin est lancé au moyen d'un moteur fusée d'appoint, à partir d'une rampe. Le turboréacteur prend la relève pour le vol de croisière. Le système de navigation comprend un capteur de vitesse doppler et un calculateur numérique de bord. Ramené par ralliement vers une radiobalise, l'engin est ralenti par un parachute extracteur et récupéré au sol après une descente freinée par un parachute stabilisateur. Des coussins d'air à gonflage automatique absorbent le choc à l'atterrissage.

DONNÉES TECHNIQUES

Engin

Dimensions

Longueur hors tout (à l'exclusion du mesureur de distance)		
avec moteur fusée	4,68 m	15 pi 4 po
sans moteur fusée	3,61 m	11 pi 10 po
Diamètre du fuselage	0,38 m	1 pi 3 po
Envergure des ailes	1,32 m	4 pi 4 po

Poids et performances Renseignements classifiés

DESCRIPTION

Fuselage

Le fuselage métallique est de forme cylindrique, présentant une pointe avant bombée et une pointe arrière conique.

Ailettes arrière et ailettes-canards

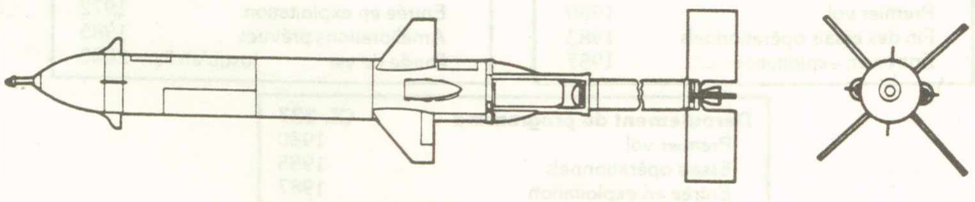
Quatre ailettes arrière coniques sont disposées à 45° par rapport à l'axe transversal et à l'axe longitudinal. La paire supérieure est éjectée lorsque les coussins d'air se gonflent. Les ailettes arrière supérieure gauche et inférieure droite sont munies d'un aileron. Deux paires d'ailettes-canards sur l'horizontale et la verticale commandent le lacet et le tangage. Les ailettes-canards supérieures sont éjectées lorsque les coussins d'air se gonflent.

Moteur de croisière

Un turboréacteur KHD T117 développe 1,07 kN (240 lb) de poussée et comprend un compresseur centrifuge à un étage, une chambre de combustion annulaire à flux inversé et une turbine à un étage. Il possède une longueur de 77 cm (30,3 po), un diamètre maximal de 32,9 cm (13,7 po) et une masse de 22,8 kg (50,3 lb).

Propulseur de lancement

Un moteur fusée de Bristol Aerospace, d'une masse de 44 kg (97 lb) et produisant 32 kN (7 200 lb) de poussée maximale, est largué après le lancement.



2) Le système de reconnaissance aérienne CL-89 (désignation de l'OTAN: AN/USD-501)

Le CL-89 est un système conçu par Canadair pour recueillir des renseignements sur des distances moyennes pour les armées. Il se compose d'engins autoguidés réutilisables, du matériel d'appui et de l'équipement d'entretien en cours d'exploitation. Les engins peuvent transporter une caméra photographique ou un scanner infrarouge. Lancés au moyen d'un moteur fusée d'appoint, à partir d'une rampe, ils sont propulsés en vol par un turboréacteur. La trajectoire, l'altitude et le matériel de détection sont commandés par un programmateur préréglé qui reçoit des données d'un mesureur de distance monté à bord. Ramenés par ralliement vers une radiobalise, les engins sont récupérés grâce à un système de deux parachutes. Des coussins d'air à gonflage automatique absorbent le choc à l'atterrissage.

DONNÉES TECHNIQUES

Engin

Dimensions				**Poids**		
Longueur hors tout (à l'exclusion du mesureur de distance)				Poids à sec (sans carburant, huile et charge utile)	78, 2 kg	172.4 livres
avec moteur fusée	3.73 m	12 pi	3 po	Charge utile	17-20 kg	37.5-44 livres
sans moteur fusée	2.60 m	8 pi	6.5 po	Poids max. au lancement avec moteur fusée	156 kg	343 livres
Diamètre du fuselage	0.33 m	1 pi	1 po			
Envergure des ailettes arrière	0.94 m	3 pi	1 po	Poids max. au lancement sans moteur fusée	108 kg	238 livres
Envergure des ailettes-canards	0.48 m	1 pi	7.3 po			

Performances

Vitesse max.	400 noeuds	460 mi/h	741 km/h
Altitude max.	3 000 m	10 000 pieds	
Autonomie max.	75 NM 87 SM	140 km (avec gros réservoir)	

DESCRIPTION

Fuselage

Le fuselage métallique est de forme cylindrique, présentant une pointe avant bombée et une pointe arrière conique. Trois unités supérieures détachables contiennent les coussins d'air avant et arrière ainsi que les cartouches photo-éclairs. Deux unités inférieures renferment le matériel de détection et le système de deux parachutes servant à la récupération.

Ailettes arrière et ailettes-canards

Quatre ailettes arrière rectangulaires sont disposées à 45° par rapport à l'axe transversal et à l'axe longitudinal. La paire supérieure se replie lorsque les coussins d'air sont gonflés. Les ailettes arrière supérieure gauche et inférieure droite sont munies d'un aileron. Deux paires d'ailettes-canards sur l'horizontale et la verticale commandent le lacet et le tangage.

Moteur de croisière

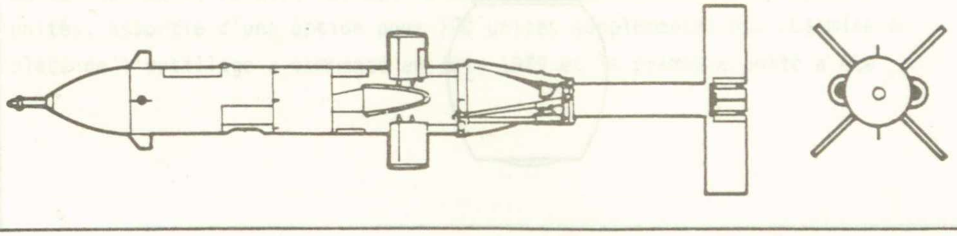
Un turboréacteur WR2-6 de Williams Research développe 0,56 kN (125 lb) de poussée et comprend un compresseur centrifuge à un étage, une chambre de combustion annulaire à flux inversé et une turbine à un étage. Il possède une longueur de 57,9 cm (22,8 po), un diamètre de 27,4 cm (10,8 po) et une masse de 13,6 kg (30 lb).

Propulseur de lancement

Un moteur fusée de Bristol Aerojet Wagtail produisant 22,3 kN (5 000 lb) de poussée moyenne, fixé au fuselage par câble et par trois bras de poussée en V, est largué 2,5 secondes après le lancement.

Équipement

Un alternateur solidaire du moteur assure l'alimentation électrique en vol. Le matériel de détection comprend soit une caméra photographique KRb 8/24C de Carl Zeiss, soit un scanner infrarouge de type 201 de British Aerospace-Dynamics Div. Douze fusées éclairantes permettent de prendre des photos de nuit.



3) Le système de reconnaissance aérienne et de repérage CL-227

Le CL-227, conçu par Canadair, est un système à portée moyenne qui comprend des engins aériens téléguidés, le matériel d'appui au sol et l'équipement d'entretien.

Les engins peuvent décoller et atterrir verticalement, se déplacer en vol horizontal et se stabiliser en vol stationnaire. Très silencieux, petits et difficiles à repérer par radar, ils possèdent d'excellentes chances de survie. Leur matériel de détection transmet des données en temps réel.

Les engins peuvent décoller à partir d'une plate-forme montée sur un camion ou une petite embarcation. Deux hélices contrarotatives rigides, montées au centre de l'engin, transmettent le mouvement de propulsion et commandent l'orientation. Ils peuvent être ramenés par treuil sur la plate-forme d'atterrissage et de décollage ou atterrir de manière autonome.

DONNÉES TECHNIQUES

Engin

Dimensions

Hauteur (avec train d'atterrissage)	1,64 m	5 pi 4 po
Diamètre du fuselage	0,64 m	2 pi 1 po
Diamètre du disque rotor	2,54 m	8 pi 4 po

Poids

Carburant	37 kg	81 lb
Charge utile	31 kg	68 lb
Poids max. au décollage	154 kg	339 lb

Performances (prévues)

Vitesse maximale en palier	130 km/h	
Altitude maximale d'exploitation	3 000 m	9 843 pi
Rayon d'action type	50 km	
Autonomie type en mission	2 à 3 heures	

DESCRIPTION

Fuselage

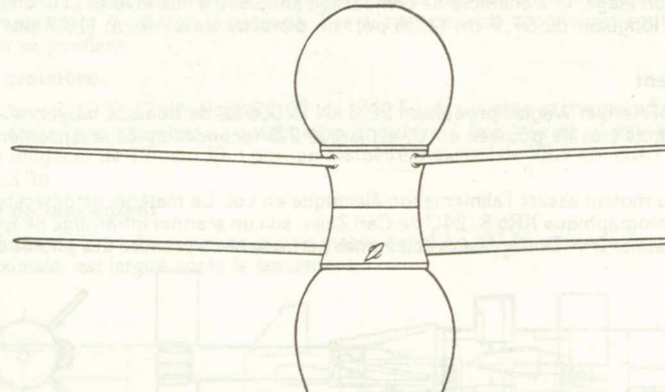
Les engins ont la forme d'un sablier. La sphère supérieure abrite le groupe motopropulseur et la sphère inférieure, le matériel de détection et le pilote automatique.

Groupe motopropulseur

Les engins sont propulsés par un moteur à turbine à gaz WR 34 de Williams International.

Équipement

Le matériel de détection comprend une caméra de télévision ou un système de réception d'images thermiques et un désignateur à laser.



CHAPITRE SEPT - FABRICATION DE COMPOSANTS EN SOUS-TRAITANCE

La sous-traitance représente une partie importante des activités de Canadair. En 1983, elle a assuré l'emploi d'environ un quart du personnel de la Compagnie. Les sous-traités confiés à Canadair témoignent de l'excellente réputation internationale de la Compagnie pour sa haute précision et sa technicité ainsi que pour son excellent contrôle de la qualité dans le respect des budgets négociés. Étant donné que le Canada est un grand acheteur d'aéronefs militaires et civils de construction étrangère, et que le pays a pour politique d'obtenir d'importants sous-traités dans le cadre de ces marchés, l'existence de cette capacité de production chez Canadair est importante pour le pays et pour l'entreprise elle-même. Grâce à cette capacité de sous-traitance, Canadair sera en mesure de participer aux divers projets conjoints internationaux qui prennent une importance croissante dans l'industrie aérospatiale mondiale.

A. BOEING 767 - TRONÇON ARRIÈRE DE FUSELAGE

Produit

Canadair construit le tronçon arrière du fuselage de l'avion de ligne 767 de Boeing. Il s'agit d'un tronc de cône de 9,50 m (31 pi) de long et d'un diamètre de 4,60 m (15 pi) à l'avant et de 76 cm (2,5 pi) à l'arrière. L'ensemble comprend la calotte étanche, la structure d'ancrage de la dérive, les cloisons de pivots du stabilisateur horizontal et les supports de vérins à vis, de même que l'ancrage du groupe auxiliaire de bord.

Historique

En février 1979, Canadair a reçu de Boeing une première commande de 200 unités, assortie d'une option pour 100 unités supplémentaires. La mise en place de l'outillage a commencé en juin 1979 et la première unité a été livrée en octobre 1980. La production a atteint un rythme maximal de quatre unités par mois en 1982.

Ventes

Au 31 décembre 1983, Canadair avait livré 89 unités à Boeing. Les ventes enregistrées entre le lancement du programme et le 31 décembre 1982 s'élevaient à 58 600 000 $ au total. Pour 1983, le chiffre des ventes total a atteint 22 200 000 $.

Actualité

Canadair produit actuellement les composants du Boeing 767 au rythme de trois unités par mois.

Emplois

À l'heure actuelle, 380 employés de Canadair sont affectés au programme du Boeing 767.

Résultats financiers du programme

Le programme n'étant encore qu'à ses débuts, les livraisons effectuées à ce jour n'ont engendré ni perte ni profit. On projette que le solde des livraisons de la première commande s'élèvera à 56 800 000 $ pendant la période de 1984-1986. Canadair prévoit que le programme commencera à dégager un bénéfice en 1984.

Les livraisons de l'option de 100 unités supplémentaires devraient commencer en 1986; pour 1987 et 1988, on prévoit un chiffre d'affaires de 61 000 000 $ ainsi qu'une nouvelle augmentation des bénéfices.

Marché

Boeing est à la fois le seul marché et le seul concurrent de Canadair pour la fabrication des composants du 767. Les chances du succès de Canadair sont donc entièrement tributaires du succès du 767 sur le marché mondial. À ce jour, Boeing a annoncé 182 commandes fermes.

B. AVION DE PATROUILLE MARITIME LOCKHEED P-3C

Produit

Canadair fabrique les caissons extérieurs de voilure, les moignons d'ailes, le tronçon arrière de fuselage, les radômes avant et arrière ainsi que les principaux centres de servitudes électriques de l'avion de patrouille maritime P-3C de Lockheed.

Historique

Le contrat de fabrication de ces composants a été adjugé à Canadair en août 1976 et la première livraison a été effectuée en juin 1977.

Les Forces armées canadiennes ont acheté 18 appareils P-3C de Lockheed avec des livraisons échelonnées entre 1980 et 1982. Au Canada, l'appareil est connu sous le nom d'Aurora CP-140. Canadair a également construit les saumons de voilure, les baies de stockage et les simulateurs de maintenance des circuits des Aurora.

Ventes

Au 31 décembre 1983, 106 unités avaient été livrées sur la commande actuelle de 126. Depuis le lancement du programme jusqu'à la fin de 1982, les ventes s'élevaient à 109 000 000 $ au total. Le chiffre des ventes de 1983 a atteint 16 000 000 $.

Actualité

Canadair produit actuellement les composants du P-3C au rythme d'une unité par mois.

Emplois

À l'heure actuelle, 390 employés de Canadair sont affectés au programme du P-3C.

Résultats financiers du programme

Canadair a éprouvé certaines difficultés pendant les premiers stades du programme du P-3C et, de ce fait, des pertes modiques ont été enregistrées jusqu'au 31 décembre 1982. Un bénéfice s'est dégagé en 1983. Pour la période de 1984-1987, Canadair s'attend à un profit modique sur un chiffre des ventes prévisionnel de 51 000 000 $.

Marché

Lockheed est le seul marché pour le programme du P-3C de Canadair. Le seul concurrent possédant l'équipement et l'outillage pour construire ces composants est une entreprise japonaise. Comme dans le cas du programme du Boeing 767, le marché des composants du Lockheed P-3C est tributaire du succès des ventes du constructeur de la cellule.

C. AVION DE TRANSPORT MILITAIRE LOCKHEED C-5B

Produit

Canadair produira les nervures, les parties mobiles connexes, les becs et les glissières de bec du bord d'attaque, les ailerons et les portes de soute arrière de l'avion de transport militaire C-5B dans le cadre d'un sous-traité conclu avec Lockheed Georgia pour 50 unités.

Historique

Canadair avait conservé l'outillage mis en place pour la construction, entre 1966 et 1972, de 81 unités de composants analogues pour le C-5A. En février 1983, Canadair a signé avec Lockheed le contrat actuel qui prévoit 50 livraisons échelonnées sur les six prochaines années.

Ventes

Les ventes de composants du C-5A s'étaient élevées à 142 700 000 $ pendant la période de 1965-1972. On estime à 197 000 000 $ le chiffre d'affaires total du programme du C-5B.

Actualité

La production a commencé en août 1983. Le rythme des travaux suit le calendrier établi et la première livraison est prévue pour mars 1985.

Emplois

Au total, 140 employés de Canadair participent actuellement au programme du C-5B. Le maximum sera atteint en 1987 avec 800 employés.

Résultats financiers du programme

Le programme du C-5A s'était soldé par des pertes pour Canadair, surtout à cause des modifications techniques importantes apportées à l'appareil après son lancement. On prévoit un bénéfice (supérieur aux pertes du

C-5A) pour les 50 unités du programme du C-5B qui doivent être livrées d'ici à la fin de 1988.

Marché

Lockheed est à la fois le seul marché et le seul concurrent de Canadair pour les composants du C-5B. La cinquantième et dernière unité doit être livrée en 1988, à la suite de quoi la production sera limitée aux pièces de rechange.

D. McDONELL F-18 - TRONÇON DE NEZ DU FUSELAGE

Produit

Canadair construit le tronçon de nez de fuselage du chasseur F-18.

Historique

En juin 1981, Canadair a reçu une commande initiale de 16 unités, suivie d'une commande supplémentaire de 44 unités en janvier 1983. La première unité a été livrée en janvier 1983.

Ventes

Au 31 décembre 1983, Canadair avait livré 12 unités de tronçon de nez de fuselage du F-18. Fin 1983, le chiffre d'affaires du programme était de 12 600 000 $. On estime que les ventes atteindront 80 000 000 $ entre 1984 et 1994.

Actualité

Canadair construit actuellement les composants du F-18 au rythme de trois unités par mois.

Emplois

Cent quarante employés de Canadair sont affectés au programme du F-18.

Résultats financiers du programme

Jusqu'à présent, le programme du F-18 n'a engendré ni perte ni profit. On prévoit un bénéfice pour la période de 1984-1988.

Marché

McDonnell est à la fois le seul marché et le seul concurrent de Canadair pour la construction du tronçon de nez de fuselage du F-18. Au total, McDonnell a reçu 254 commandes et la production future de composants du F-18 par Canadair dépend directement du succès des ventes de McDonnell.

E. AUTRES SOUS-TRAITÉS

Canadair construit d'autres composants et pièces usinées de moindre importance pour diverses entreprises aérospatiales. Le chiffre d'affaires total pour 1983 est estimé à 16 500 000 $ et l'on prévoit un bénéfice raisonnable. La construction de ces composants et de ces pièces occupe actuellement 60 employés à Canadair.

F. SOUS-TRAITÉS DE COMPOSANTS - STRATÉGIE

Généralités

Le principal objectif à moyen terme de Canadair consiste à garantir l'accès de la Compagnie à un volume suffisant de travaux de sous-traitance dans les domaines où sa spécialité lui confère une bonne rentabilité. L'obtention de nouveaux sous-traités de composants est tributaire de plusieurs facteurs; notamment des suivants:

(i) Volume des travaux disponibles

Le niveau d'activité de l'industrie aérospatiale mondiale aura bien sûr une incidence directe sur le volume des commandes que Canadair peut raisonnablement espérer recevoir.

(ii) Concurrence industrielle

Canadair doit être concurrentielle avec les autres entreprises aérospatiales mondiales en termes de compétence technologique et de prix.

(iii) Marchés militaires canadiens

Les marchés passés par le Gouvernement pour la fourniture d'appareils militaires sont souvent assortis de l'adjudication à Canadair et à d'autres entreprises aérospatiales canadiennes de sous-traités pour la fourniture de composants majeurs. Le développement et l'orientation de ces marchés publics, ainsi que l'action menée par le gouvernement canadien et Canadair pour obtenir des sous-traités, auront une incidence directe sur les contrats pour lesquels Canadair pourra soumissionner.

(iv) Marchés civils canadiens

Les remarques faites ci-dessus au sujet des marchés militaires canadiens passés à l'étranger s'appliquent dans une moindre mesure aux achats de matériel aérospatial commercial produit à l'étranger.

(v) Présélection des fournisseurs

On constate de plus en plus fréquemment la formation de consortiums internationaux pour le développement et la construction de nouveaux modèles d'avions. Le consortium est généralement formé d'un maître d'oeuvre et de plusieurs fournisseurs des grands composants. Les fournisseurs sont tenus d'apporter un capital de risque au consortium. Le choix des fournisseurs invités à participer au consortium dépend surtout de trois facteurs: l'importance relative de leur apport financier, leur concurrence industrielle et les marchés qu'ils peuvent ouvrir au consortium. Ainsi, le volume des composants fabriqués par Canadair dépendra de sa participation à ce genre de consortium.

Stratégies

Canadair ne peut espérer influencer le niveau d'activité de l'industrie aérospatiale mondiale ni le volume des commandes canadiennes d'appareils militaires et civils construits à l'étranger. En outre, la modicité relative des crédits de recherche et de développement disponibles au Canada ne permettent pas à Canadair d'atteindre le même niveau de développement technologique que celui des constructeurs des pays où le budget de défense subventionne les projets nouveaux en dehors de toute considération de rentabilité industrielle et commerciale.

On peut toutefois mettre en oeuvre diverses stratégies qui permettraient d'influencer les divers facteurs énumérés ci-dessus en faveur de Canadair. Ces stratégies sont les suivantes:

(i) Concurrence industrielle

Le niveau très élevé de compétence technique de Canadair est attribuable d'une part au matériel moderne qu'utilise la Compagnie dans ses usines et, d'autre part, aux programmes de recherche, de développement et de formation mis en oeuvre chez Canadair. La décision de poursuivre le projet du Challenger a permis un important développement des moyens d'ingénierie et de construction de Canadair. La Compagnie peut conserver sa position et sa réputation de sous-traitance fiable en continuant d'affecter des sommes relativement peu élevées au matériel ainsi qu'à la recherche, au développement et à la formation. Sur le plan interne, la Compagnie peut continuer à mettre l'accent sur le strict respect des calendriers de livraison afin que le personnel maintienne un niveau élevé de prestations et d'efficacité. Enfin, la Compagnie peut rechercher de nouveaux travaux de sous-traitance faisant appel à des technologies toujours plus complexes; l'adjudication de ces contrats facilitera l'actualisation des capacités technologiques de Canadair dans le domaine de la sous-traitance.

(ii) Présélection des fournisseurs

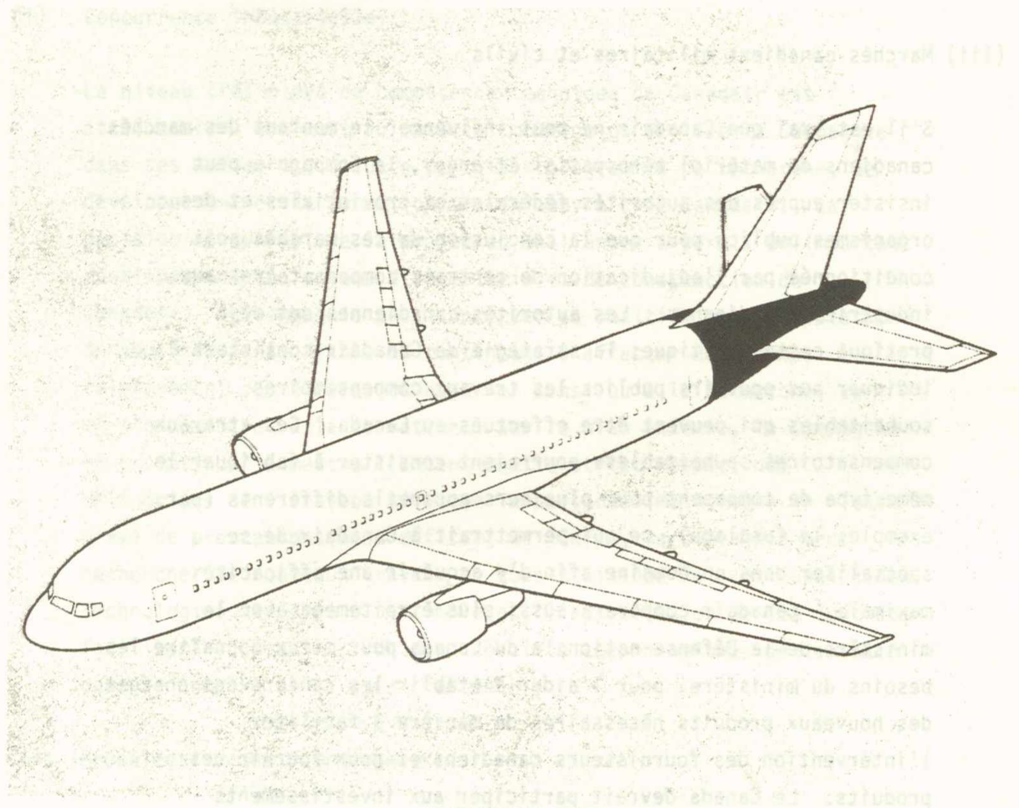
Canadair peut chercher à participer aux divers consortiums internationaux de l'aérospatiale par des prises de participation et en exploitant le fait que le Canada représente un marché important pour cette industrie. Canadair devra pouvoir compter sur l'aide du gouvernement canadien pour mettre en place cette stratégie; le Gouvernement pourrait être appelé à assurer les consortiums étrangers de son intention de promouvoir l'usage de produits au moins partiellement construits au Canada. Canadair peut, par une participation active, encourager les efforts conjoints des entreprises aérospatiales canadiennes et du Gouvernement en vue de développer au maximum la position de négociation du Canada pour obtenir des commandes proportionnelles à l'importance du marché canadien.

(iii) Marchés canadiens militaires et civils

S'il est vrai que Canadair ne peut influencer le montant des marchés canadiens de matériel aérospatial étranger, la Compagnie peut insister auprès des autorités fédérales et provinciales et des organismes publics pour que la conclusion de ces marchés soit conditionnée par l'adjudication de contrats compensatoires aux industries canadiennes. Les autorités canadiennes ont déjà pratiqué cette politique; la stratégie de Canadair consistera à indiquer aux pouvoirs publics les travaux compensatoires souhaitables qui peuvent être effectués au Canada. Ces «travaux compensatoires souhaitables» pourraient consister à fabriquer le même type de composant pour plusieurs appareils différents (par exemple, le fuselage), ce qui permettrait à Canadair de se spécialiser dans un domaine afin d'y acquérir une efficacité maximale. Canadair coopérera aussi plus étroitement avec le ministère de la Défense nationale du Canada pour mieux connaître les besoins du ministère, pour l'aider à établir les cahiers des charges des nouveaux produits nécessaires de manière à faciliter l'intervention des fournisseurs canadiens et pour fournir ces produits. Le Canada devrait participer aux investissements importants dans l'aérospatiale. Dans le cas des programmes militaires et spatiaux américains, les entreprises canadiennes peuvent jouir d'un avantage géographique par rapport à leurs concurrents des autres continents: les États-Unis ont pour politique d'assurer l'approvisionnement de leurs programmes militaires et spatiaux presque exclusivement en Amérique du Nord. Canadair cherchera à avoir plus largement accès à ces programmes, probablement en association avec des fournisseurs américains. De plus, des occasions se présenteront de participer à d'autres programmes aux quatre coins du monde.

canadair

PRINCIPAUX SOUS-TRAITÉS EN COURS



BOEING 767

GÉNÉRALITÉS

Le plus important sous-traité obtenu par Canadair au cours de ses 39 années d'existence porte sur la construction du tronçon arrière du fuselage du nouvel avion de ligne 767 de Boeing.

Le Boeing 767 peut franchir, avec une charge de plus de 200 passengers et de 40 000 livres (18 145 kg) de marchandises et de bagages, une distance de 3 000 miles (4 800 km), à une vitesse de croisière de 530 mi/h (850 km/h). Sa longueur est de 159 pieds (48.5 m) et son envergure de 156 pieds (47,5 m). Il est équipé de deux réacteurs JT9D de Pratt & Whitney ou CF6 de General Electric.

DÉROULEMENT DU PROGRAMME

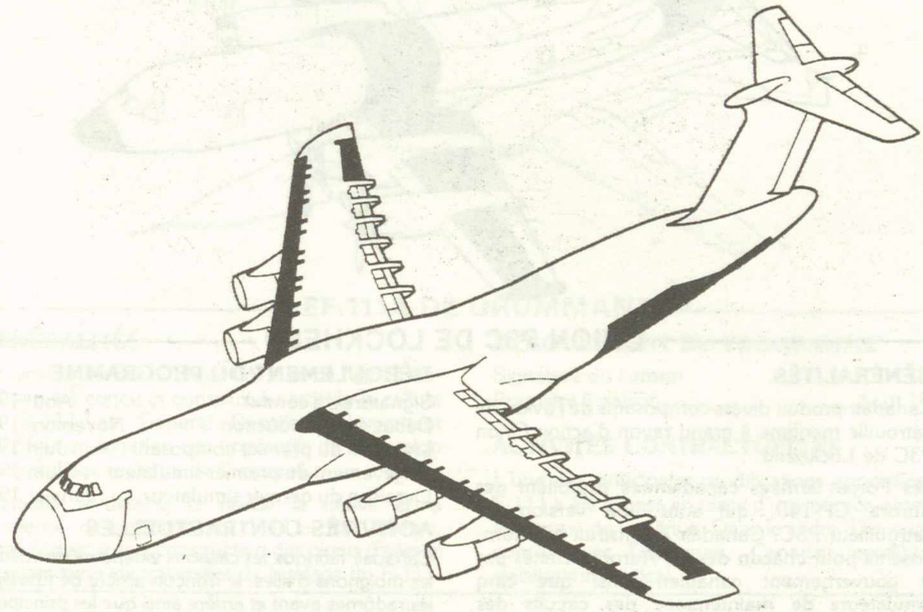
Signature du contrat . . . . Février 1979
Début de l'outillage . . . . Juin 1979
Livraison du 1er tronçon . . . . Octobre 1980

ACTIVITÉS CONTRACTUELLES

L'entente prévoit la livraison d'un premier lot de 300 unités désignées tronçons 48. Il s'agit d'un cône tronqué de 31 pieds (9,5 m) de long; son diamètre est de 15 pieds (4,6 m) à l'avant et de 2,5 pieds (0,76 m) à l'arrière. Il comprend la calotte étanche, la structure d'ancrage de la dérive, les cloisons de pivots du stabilisateur horizontal et les supports des vérins à vis, de même que l'ancrage du groupe auxiliaire de bord.

Le montage de ces pièces est exécuté dans l'atelier de Canadair à l'Aéroport international de Dorval à environ 4 km de l'usine principale, située à Ville Saint-Laurent.

FICHE TECHNIQUE



C-5B DE LOCKHEED

GÉNÉRALITÉS

Canadair produira des composants de l'avion de transport militaire C-5B en vertu d'un sous-traité signé avec la Lockheed-Georgia.

À la suite d'un accord analogue avec cette société, Canadair avait fabriqué entre 1966 et 1972 tous les principaux composants du Galaxy C-5A.

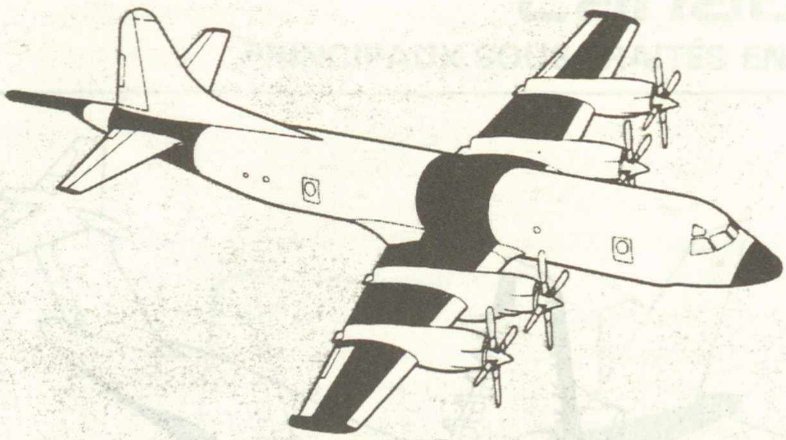
Selon un contrat conclu avec l'Armée de l'air des États-Unis, elle continue de fournir, comme pièces de rechange, les becs et glissières de becs et les ailerons de C-5A.

DÉROULEMENT DU PROGRAMME

Lancement du programme . . . . Février 1983
Date prévue du début
de la production . . . . Septembre 1983
Date prévue de la livraison
du premier composant:
une porte de soute arrière . . . . Décembre 1984

ACTIVITÉS CONTRACTUELLES

Le sous-traité prévoit la fabrication des nervures, parties mobiles connexes, becs et glissières de becs du bord d'attaque, des ailerons et des portes de soutes arrière.



ORION P3C DE LOCKHEED

GÉNÉRALITÉS

Canadair produit divers composants de l'avion de patrouille maritime à grand rayon d'action Orion P3C de Lockheed.

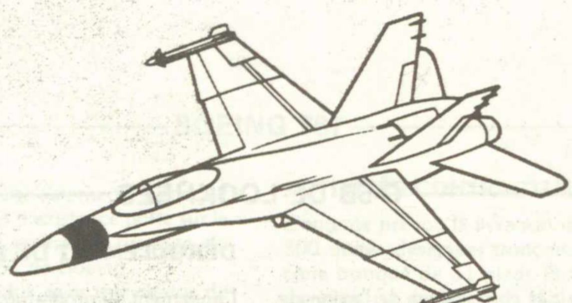
Les Forces armées canadiennes exploitent des Aurora CP-140, qui sont une version du patrouilleur P3C. Canadair a construit huit composants pour chacun des 18 Aurora achetés par le gouvernement canadien ainsi que cinq simulateurs de maintenance des circuits des Aurora pour les Forces armées.

DÉROULEMENT DU PROGRAMME

Signature du contrat .... Août 1976
Début de la production .... Novembre 1976
Livraison du premier composant ..... Juin 1977
Achèvement du premier simulateur ... Juin 1979
Livraison du dernier simulateur ... Janvier 1980

ACTIVITÉS CONTRACTUELLES

Canadair fabrique les caissons extérieurs de voilure, les moignons d'ailes, le tronçon arrière de fuselage, les radômes avant et arrière ainsi que les principaux centres de servitudes électriques des Orion P3C.



F/A-18A DE McDONNELL DOUGLAS

GÉNÉRALITÉS

En juin 1981, McDonnell Douglas a accordé à Canadair le contrat de fabrication du tronçon de nez de fuselage du chasseur d'appui tactique F/A-18A.

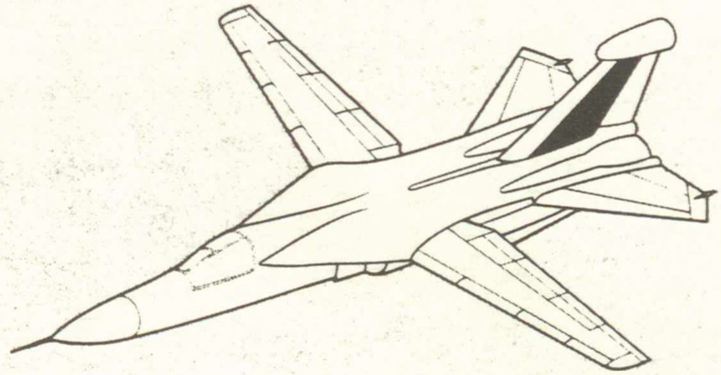
DÉROULEMENT DU PROGRAMME

Signature du contrat .... Juin 1981
Première livraison .... Avril 1983

ACTIVITÉS CONTRACTUELLES

Le tronçon de nez du F/A-18A est la partie du fuselage située immédiatement devant la cabine de pilotage. Il loge le radar et la mitrailleuse (20 mm) de l'avion.

L'accord prévoit la production de plusieurs centaines d'unités.



EF-111A DE GRUMMAN

GÉNÉRALITÉS

Le Grumman EF-111A de l'Armée de l'air américaine a été conçu et construit à partir de la cellule du F-111 de General Dynamics, largement modifiée en fonction des impératifs de la mission de brouillage tactique de l'appareil.

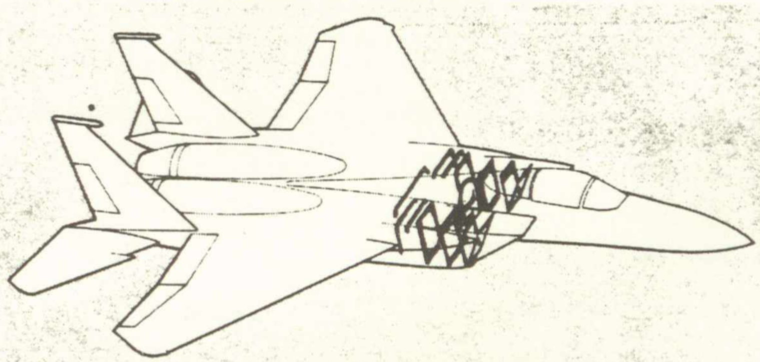
Canadair a dessiné et réalisé la dérive et la gouverne de direction du F-111. Par ailleurs, Canadair est le seul constructeur des pivots d'ailes et des garnitures de traversées de fuselage du F-111.

DÉROULEMENT DU PROGRAMME

Signature du contrat 1979
Première livraison . . . . Août 1980

ACTIVITÉS CONTRACTUELLES

L'une des principales modifications apportées au F-111 a été la mise en place d'une nacelle-antenne au-dessus de la dérive. Dans le cadre d'un contrat conclu avec Grumman, Canadair produit ce stabilisateur vertical.



EAGLE F-15 DE McDONNELL DOUGLAS

GÉNÉRALITÉS

Canadair fabrique des composants du Eagle F-15 à titre de sous-traitant de McDonnell Douglas.

DÉROULEMENT DU PROGRAMME

Signature du contrat 1974
Première livraison . . . . Mai 1975

ACTIVITÉS CONTRACTUELLES

Canadair fabrique actuellement des pièces d'aluminium pour le Eagle F-15. Toutes supposent un usinage très précis à partir de billettes ou de pièces forgées.

Ces pièces comprennent des cloisons d'aluminium détourées et d'autres éléments de cellule. L'entente prévoit que Canadair produira 1 986 pièces au total.

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du comité sénatorial permanent des

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Thursday, March 22, 1984

Le jeudi 22 mars 1984

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé

Book rate
Tarif des livres

K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

Mr. Gil Bennett, President and Chief Executive Officer, Canadair Limited.

M. Gil Bennett, président et administrateur-en-chef, Canadair Limitée.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Thursday, March 22, 1984

Issue No. 3

Tenth proceedings on:

Federal government support of investment in high technology (Main Estimates 1982-83)

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Le jeudi 22 mars 1984

Fascicule nº 3

Dixième fascicule concernant:

L'appui fédéral aux investissements dans la technologie de pointe (Budget des dépenses 1982-1983)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

36728—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C. W. Doody, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	*Olson
Barrow	or Frith
*Flynn	Phillips
or Roblin	Pitfield
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C. W. Doody

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	*Olson
Barrow	ou Frith
*Flynn	Phillips
ou Roblin	Pitfield
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Ontario, Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Ontario, Canada K1A

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 13, 1984:

"The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to complete its examination of the role of the Federal Government in generating economic development through technological change, begun under its examination of the Main Estimates 1982-83, tabled in the Senate on 23rd February, 1982;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the preceding session be referred to the Committee; and

That the Committee be authorized to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the said examination.

After debate, and—
The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 13 mars 1984:

«L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à terminer son étude du rôle du gouvernement fédéral comme moteur du développement économique par le biais de l'évolution technologique, entreprise dans le cadre de son examen du Budget principal des dépenses de 1982-1983, déposé au Sénat le 23 février 1982;

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la session précédente soient déférés au Comité; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de cette étude.

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

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 22, 1984
(4)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:10 a.m., the Chairman, the Honourable C. W. Doody, presiding.

Present: The Honourable Senators Doody, Hicks, Kelly, Leblanc, Stanbury, Thériault. (6)

In Attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Jeff Greenberg from the Parliamentary Centre.

Witnesses from the Canadian Manufacturers' Association:

Mr. Bernard Ness, President and Chief Executive Officer, Canada Wire and Cable Limited;

Mr. Lewis H. Chow, Manager, Government Contracting, Pratt and Whitney Canada Inc.;

Mr. Paul Kovacs, Chief Economist, CMA.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1984, continued its examination of the role of the federal government in generating economic development through technological change.

The Chairman invited Mr. Ness to make an opening statement, following which he, Mr. Chow and Mr. Kovacs answered questions put to them by members of the Committee.

A paper submitted to the Committee by Dr. Lewis A. Slotin was ordered to be printed as Appendix "NF-3A" to these proceedings.

At 12:27 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 22 MARS 1984
(4)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 h 10, sous la présidence de l'honorable C. W. Doody (président).

Présents: Les honorables sénateurs Doody, Hicks, Kelly, Leblanc, Stanbury et Thériault. (6)

Aussi présents: M. Peter Dobell et M. Jeff Greenberg du Centre parlementaire.

Les témoins suivants de l'Association des manufacturiers canadiens sont entendus:

M. Bernard Ness, président et administrateur, Les Câbles Canada Ltée;

M. Lewis H. Chow, gérant, Pratt & Whitney Canada Inc.;

M. Paul Kovacs, économiste-en-chef, AMC.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1984, poursuit son étude du rôle du gouvernement fédéral comme moteur du développement économique par le biais de l'évolution technologique.

Le président invite M. Ness à présenter une déclaration préliminaire; ensuite, MM. Ness, Chow et Kovacs répondent aux questions que leur posent les membres du Comité.

Il est convenu que le document présenté au Comité par M. Lewis A. Slotin soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour dans l'Appendice «NF-3A».

A 12 h 27, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 22, 1984

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11.00 a.m. to consider federal government support of investment in high technology. (Main Estimates 1982-83).

Senator C. William Doody (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Members of the committee, before we proceed, I would like your permission to have appended to today's proceedings a paper submitted to us by Dr. Lewis, a consultant on an area of concern to this particular study, biotechnology. It is a comprehensive document and I commend it to members of the committee.

Senator Thériault: I so move.

The Chairman: Thank you. Further to our study of federal government support of investment in high technology, we have with us today three witnesses from the Canadian Manufacturers' Association: Mr. Bernard T. Ness, President and Chief Executive Officer of Canada Wire; Mr. Paul Kovacs, Chief Economist for CMA; and Mr. Lewis H. Chow, Manager, Government Contracting, Pratt & Whitney Canada Inc.

Mr. Bernard Ness, President and Chief Executive Officer, Canada Wire and Cable Limited: Mr. Chairman, with your indulgence I would like to offer apologies for the nonattendance of Dr. Pashler, the Chairman of the R&D Committee of the CMA. Unfortunately, Dr. Pashler has suffered some bad health this week and cannot travel.

We have prepared a somewhat formal opening statement which will be of some contribution to the committee and I shall now read it.

On behalf of the Canadian Manufacturers' Association, my colleagues and I are pleased to accept your invitation to join with you today to discuss the importance of promoting technological development and the role of government in this process. The CMA has represented Canada's manufacturing community for some 113 years now; a community with 1983 sales of some $200 billion, direct employment of almost 2 million, and indirectly responsible for a further 2 million Canadian jobs in the resource and service industries. CMA member companies account for about three-fourths of the nation's manufacturing activity and include most of the larger firms. Indeed, 75 per cent of CMA member companies are small operations with less than 100 employees.

In terms of process, I propose that we proceed with a short, opening statement to be followed by a discussion. If that is satisfactory let me begin by introducing the CMA delegation. I am Bernard T. Ness, and you know my credentials. In May I shall assume the chairmanship of the science and technology policy making body. Mr. Chow has an extensive background in research and development and should have intimate personal knowledge of the effects of some of the policies and actions of government in conducting private industry. Then we have Paul

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 22 mars 1984

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier l'appui fédéral aux investissements dans la technologie de pointe (Budget des dépenses 1982-1983).

Le sénateur C. William Doody (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Avant de commencer, je voudrais demander aux membres du Comité l'autorisation d'annexer aux délibérations de ce jour un document soumis par M. Lewis, expert-conseil en biotechnologie, discipline qui est rattachée à la question dont nous allons débattre. Il s'agit d'un rapport détaillé que je recommande aux membres du Comité.

Le sénateur Thériault: J'en fais la proposition.

Le président: Merci. Pour nous aider à étudier la question de l'appui fédéral aux investissements dans la technologie de pointe, nous avons avec nous aujourd'hui trois témoins de l'Association des manufacturiers canadiens: M. Bernard T. Ness, président et administrateur de la société Les Câbles Canada Ltée; M. Paul Kovacs, économiste-en-chef de l'AMC, et M. Lewis H. Chow, directeur, Service des contrats du gouvernement, Pratt & Whitney Canada Inc.

M. Bernard Ness, président et administrateur, Les Câbles Canada Limitée: Monsieur le Président, je vous prie d'excuser l'absence de M. Pashler, président du comité de recherche et de développement de l'Association des manufacturiers canadiens; M. Pashler a été malade cette semaine et ne peut se déplacer.

Nous avons préparé une déclaration préliminaire plus ou moins formelle qui sera utile au Comité. J'en ferai maintenant la lecture.

Au nom de l'Association des manufacturiers canadiens, mes collègues et moi-même sommes heureux d'accepter votre invitation de nous joindre à vous aujourd'hui pour discuter de l'importance du développement technologique et du rôle du gouvernement dans ce domaine. L'AMC représente l'industrie manufacturière du Canada depuis 113 ans; son chiffre d'affaires en 1983 était d'environ 200 millions de dollars. Elle a contribué à créer environ deux millions d'emplois directs et deux millions d'emplois indirects au sein de l'industrie primaire et de l'industrie de service. Les sociétés membres de l'AMC interviennent pour les trois quarts environ de l'activité de l'industrie manufacturière du pays et regroupent la plupart des grandes entreprises, bien que 75p. 100 des sociétés membres de l'AMC comptent moins de 100 employés.

Pour ce qui est de la marche à suivre, je propose que nous commencions par faire une déclaration assez brève, pour ensuite passer aux questions. Si vous n'y voyez pas d'objection, je voudrais tout d'abord vous présenter la délégation de l'Association des manufacturiers canadiens. Je m'appelle Bernard T. Ness et vous connaissez déjà le titre du poste que j'occupe. J'assurerai en mai la présidence du comité chargé d'établir la politique scientifique et technologique. M. Chow jouit d'une grande expérience dans le domaine de la recherche et du

[*Text*]

Kovacs, who does his best to confuse us all with facts and figures. I must say that as a member of the CMA we appreciate the work he does on our behalf. By background, Mr. Kovacs is an economist and Mr. Chow and I are both technologists and engineers. At least he still is and I was a long time ago.

I understand that a variety of documents have already been provided to the committee: reports that describe CMA's technology policy in more detail than we can do in our brief opening remarks today. We will try and highlight our major concerns, and will be pleased to discuss any other issues of interest to the committee members. Please recognize that our expertise is in the technology area, and that we are less familiar with other aspects of industrial and social policy. I am somewhat intimidated to find myself addressing the National Finance Committee but we shall try and contribute as best we can. I will ask Paul Kovacs to make a few brief remarks about current conditions in manufacturing and to discuss our future growth prospects. Mr. Chow will then address both technology transfer and our concerns about in-house government research. Then I will close our opening statement with some comments concerning tax and grant support for industrial technology development in Canada. I now introduce Mr. Kovacs.

Mr. Paul Kovacs, Chief Economist, Canadian Manufacturers' Association: Honourable senators, optimism is growing that Canada is emerging not only from the deepest recession in some 50 years, but from a decade of unsatisfactory performance. As highlighted in the early 1984 manufacturing data reported in the newspapers yesterday, there is no sign of weakness in the recovery for the manufacturing industries. They continue to build on the substantial gains made during 1983 in employment, which is 6 per cent; productivity, which is 11 per cent; production, which is 17 per cent and manufacturing profits which are at 80 per cent. Yet our progress in recovery has not produced the enthusiasm which might have been anticipated. A feeling of scepticism seems to prevail despite the undeniable progress that has been made. Manufacturing employment fell to a recession low of 1.8 million in February 1983, but has since posted gains in 11 of the last 12 months. Manufacturing employment has grown by 135,000 since last February, accounting for about 50 per cent of the growth in full-time jobs in Canada.

The largest gains have been recorded for producers of consumer durables like automobiles, furniture and appliances, but in recent months the recovery has spread to include, increasingly, non-durable producers. Automotive and housing sales should increase by a further 5 per cent to 10 per cent in 1984, with even larger gains expected for sales of many non-durable consumer goods. Unfortunately, business investment remains very weak and there is still no sign of recovery

[*Traduction*]

développement et devrait très bien connaître les effets entraînés par certaines politiques et mesures du gouvernement sur l'industrie privée. Vient ensuite M. Paul Kovacs, qui fait de son mieux pour nous embrouiller avec toutes sortes de données. Je dois dire, en tant que membre de l'AMC, que nous apprécions le travail qu'il accomplit pour nous. M. Kovacs a fait des études en économie tandis que M. Chow et moi-même sommes tous deux technologues et ingénieurs. En fait, M. Chow exerce toujours ce métier, ce qui n'est plus mon cas depuis bien longtemps.

Je crois comprendre qu'un certain nombre de rapports ont déjà été distribués au Comité, lesquels décrivent la politique technologique de l'AMC de façon beaucoup plus détaillées que ne le fait notre brève déclaration. Nous essaierons de faire ressortir nos principales préoccupations et serons heureux de répondre à toute autre question qui intéresse les membres du Comité. N'oubliez pas que nous sommes spécialisés dans le domaine technologique et que nous ne connaissons pas à fond les autres aspects de la politique industrielle et sociale. Je me sens quelque peu mal à l'aise devant le Comité des finances nationales, mais nous essaierons de faire de notre mieux. Je demanderai à M. Paul Kovacs de vous expliquer brièvement la situation actuelle du secteur manufacturier et de vous faire part de nos prévisions en matière de croissance. M. Chow parlera ensuite du transfert technologique et de nos préoccupations concernant les recherches effectuées par le gouvernement. Pour terminer, nous dirons quelques mots sur les encouragements fiscaux et les subventions accordés au titre du développement technologique industriel au Canada. Je vous présente maintenant M. Kovacs.

M. Paul Kovacs, économiste-en-chef, Association des manufacturiers canadiens: Honorables sénateurs, on sent un regain d'optimisme à l'idée que le Canada est en train de sortir non seulement de la plus grave crise qu'il ait connue en 50 ans, mais également d'une décennie caractérisée par des taux de rendement insatisfaisants. Comme le signalaient les premières données sur le rendement de l'industrie manufacturière pour le début de 1984, publiées dans les journaux d'hier, la reprise de l'industrie manufacturière ne manifeste aucun ralentissement. L'industrie continue à tirer profit des gains de 6p. 100 réalisés en 1983 au chapitre de l'emploi, de 11p. 100 au chapitre de la productivité, de 17p. 100 à celui de la production et de 80p. 100 à celui des bénéfices. Toutefois, ces progrès n'ont pas sucité l'enthousiasme escompté. On demeure quelque peu sceptique malgré les progrès indéniables qui ont été réalisés. Le nombre d'emplois dans le secteur manufacturier est tombé à 1,8 millions en février 1983, soit le plus faible niveau qui ait été enregistré au cours de la récession, mais a augmenté pendant 11 des 12 derniers mois. En effet, 135 000 emplois ont été créés dans le secteur manufacturier depuis février dernier, ce qui représente environ 50p. 100 du nombre d'emplois à temps plein créés au Canada jusqu'à ce jour.

Ce sont les producteurs de biens de consommation durables comme les automobiles, les meubles et les appareils ménagers, qui ont enregistré la plus forte hausse; toutefois, de plus en plus de producteurs de biens no durables ont bénéficié de la reprise au cours des derniers mois. Les ventes d'automobiles et d'habitations devraient augmenter de 5 à 10p. 100 en 1984, et on s'attend à réaliser des gains plus importants que prévus au chapitre des biens de consommation non durables. Malheureu-

[*Text*]

for the capital goods industry. Despite larger than expected gains, manufacturing employment remains well below the pre-recession peak. Only 40 per cent of the 321,000 manufacturing jobs lost during the recession have been recovered to date. Recent production gains were primarily driven by improved productivity and efficiency and less by increasing employment. Now that most of the excess fat has been squeezed out of the system, employment growth will begin to dominate again. However, manufacturing employment still is not expected to surpass previous peak levels until 1985.

Recent productivity gains have been the strongest in years, helping to put the economy back on its feet. On average, manufacturing workers are now producing 11 per cent more than they did four quarters ago, a remarkable improvement. Manufacturing output per worker has already grown to surpass previous peak levels and optimism is growing that a new trend is developing. Many are now forecasting that manufacturing productivity will grow by three per cent or more a year in the decade ahead.

However, strong improvement has also been recorded by our major trading partners, particularly Germany, Japan and the United States. For example, U.S. manufacturers reported a similar 11 per cent productivity gain and are facing lower wage increases, sharply improving their competitiveness. Clearly, the battle has only just begun. Canadian manufacturers must continue to search for ways to improve their competitive position. Domestic and export markets will remain fiercely competitive for years to come.

Mr. Ness: Thank you, Mr. Kovacs. Mr. Chairman, with your permission I would like to ask Mr. Chow to make the next submission.

The Chairman: Yes, go ahead.

Mr. Lewis H. Chow, Manager, Government Contracting, Pratt and Whitney Canada Inc.: Thank you, Mr. Chairman. Technology has no nationalism. In all parts of the world, firms are anxious to put in place the best technology available regardless of its place of origin. Canadians conduct less than one per cent of the world's research and, of course, we are not going to invent everything we need in this country. We must buy, lease, license or otherwise borrow the "best-practice" technology we need to be competitive when we cannot create it ourselves.

More and more firms have now begun to establish or expand mechanisms used to monitor technology developments under way around the world. An extension of this important corpo-

[*Traduction*]

sement, l'investissement chez les entreprises demeure faible tandis que l'industrie des biens de capital ne manifeste toujours pas de signe de reprise. Bien que la croissance ait été plus forte que prévue, le nombre d'emplois dans l'industrie manufacturière demeure bien en deçà de ce qu'il était avant la récession. Seulement 40p. 100 des 321 000 emplois manufacturiers perdus lors de la récession ont été récupérés jusqu'à ce jour. Les gains de production enregitrés récemment s'expliquent surtout par une productivité et une efficacité accrues plutôt que par une croissance du nombre d'emplois. Maintenant que le système a à toutes fins utiles été réduit à sa plus simple expression, la croissance au chapitre de l'emploi recommencera à prendre de l'importance. Toutefois, on croit qu'il faudra attendre jusqu'en 1985 pour que le nombre d'emplois dans le secteur manufacturier atteigne les niveaux précédents.

Les gains de productivité enregistrés récemment sont les meilleurs que nous ayons connus depuis longtemps et ont eu un effet positif sur l'économie. La productivité des employés du secteur manufacturier a augmenté en moyenne de 11 p. 100 depuis l'an dernier, ce qui constitue une amélioration remarquable. La production par employé est déjà supérieure aux records passés et on sent un regain d'optimisme à l'idée qu'une nouvelle tendance semble se manifester. On prévoit maintenant que la productivité du secteur manufacturier augmentera annuellement de 3 p. 100 ou plus au cours de la prochaine décennie.

Toutefois, des gains notables ont également été enregistrés chez nos principaux partenaires commerciaux, dont l'Allemagne, le Japon et les États-Unis. Par exemple, la productivité des manufacturiers américains a elle aussi augmenté de 11 p. 100; de plus, les hausses salariales y sont plus faibles, ce qui contribue nettement à améliorer leur compétitivité. Il est clair que la bataille ne fait que commencer. Les manufacturiers canadiens doivent continuer à chercher des moyens d'améliorer leur position concurrentielle. La concurrence sur les marchés national et international demeurera très forte au cours des années à venir.

M. Ness: Merci, monsieur Kovacs. Monsieur le président, je demanderais maintenant à M. Chow de prendre la parole.

Le président: Oui, allez-y.

M. Lewis H. Chow, directeur, service des contrats du gouvernement, Pratt et Whitney Canada Inc.: Merci, monsieur le président. La technologie n'est pas l'affaire d'un seul pays. On trouve partout dans le monde des entreprises qui attendent impatiemment de pouvoir utiliser les meilleures techniques de pointe disponibles, quel que soit leur lieu d'origine. La contribution du Canada aux recherches effectuées sur le plan international est inférieure à 1 p. 100 et il est évident que nous n'allons pas inventer tout ce dont nous avons besoin dans ce pays. Nous devons acheter, louer, breveter ou autrmenet emprunter les meilleures techniques dont nous avons besoin pour demeurer compétitifs lorsque nous ne sommes pas capables de les créer nous-mêmes.

De plus en plus d'entreprises commencent à établir ou à développer des mécanismes pour surveiller les développements technologiques enregistrés dans le monde. L'AMC a l'inten-

[*Text*]

rate effort is the CMA's manufacturing advanced technology forum, which will provide a new forum for sharing information about the latest developments in manufacturing technology.

Foreign multinationals also provide Canada with important access to technology developments elsewhere. Canada has an inherent advantage in this process because there are so many major foreign controlled firms operating in the country. The transfer of technology between a foreign parent and its Canadian subsidiary gives Canada a unique advantage in many respects. Public policies in Canada too seldom recognize and support the facilitative role that multinationals play in the transfer of technology.

The new technology centres and institutes also contribute to Canadian industries' knowledge and understanding about recent technological advances. We view the role of most of the technology centres in Canada as another new form of technology transfer. These government-sponsored centres often act as showcases to help Canadian industry learn more about new technologies and their application in the workplace, and they provide information which is often not available elsewhere.

While there are several outstanding and successful centres now in operation, the CMA is concerned that these centres may have begun to reduce, not increase, Canada's industrial competitiveness. We were shocked to learn that there are now more than 300 government-sponsored centres in operation with several other major institutes in the advanced planning stage. Hundreds of skilled researchers have been taken out of productive employment to work in these centres, creating selected manpower shortages at a time when the country is experiencing record high unemployment.

The CMA believes that these centres and institutes should continue to provide services to industry, but they should all strive to become self-supporting within an agreed timeframe. Market and private sector links are essential if these centres are to contribute to and not put a drain on Canada's future economic and employment growth. Freed from the burden of excessive dependency on government, we expect that there will be improved co-ordination of activities and the centres will become more responsive to the real, not perceived, needs of industry.

In recent years, many of these centres and all government laboratories have greatly increased the amount of government research they conduct. There are some industries where it seems most appropriate for government to assume this leadership role in technology government, that is, industries such as agriculture and fisheries, which consist of a large number of smaller units and, also in the various essential services such as defence. In these fields, we look to governments to provide a framework in which potential industrial applications are allowed to emerge and be made available to industry for the

[*Traduction*]

tion de participer à cet effort collectif important en créant une tribune où l'on pourra échanger des renseignements sur les dernières techniques de fabrication qui ont été mises au point.

Les multinationales étrangères permettent également au Canada d'avoir accès aux techniques de pointe des autres pays. Le Canada jouit d'un très grand avantage dans ce domaine car beaucoup de sociétés étrangères sont installées au pays. Le transfert technologique entre une société mère étrangère et sa filiale canadienne assure au Canada un avantage unique à bien des égards. Dans le cadre de ses politiques, le gouvernement du Canada reconnaît et appuit trop rarement le rôle facilitatif que jouent les sociétés multinationales dans le transfert de technologie.

Les nouveaux centres et instituts technologiques contribuent également aux connaissances qu'ont les industries canadiennes sur les plus récents projets technologiques. Nous percevons le rôle de la majorité des centres de technologie du Canada comme étant axé sur une nouvelle forme de transfert de technologie. Ces centres, financés par le gouvernement, servent souvent de centre «de démonstration» qui aident l'industrie canadienne à se renseigner sur les nouvelles technologies et leur application au lieu de travail, ils leur fournissent de plus des renseignements qui ne sont souvent pas disponibles ailleurs.

Bien qu'il existe plusieurs centres remarquables qui ont remporté un très bon succès, l'AMC craint que dans l'ensemble, ils aient commencé à réduire plutôt qu'à accroître la compétitivité industrielle du Canada. Nous avons été secoués d'apprendre qu'il existait maintenant plus de 300 centres financés par le gouvernement et qu'on projetait de mettre sur pied plusieurs autres grands instituts. Des centaines de chercheurs qualifiés ont été encouragés à quitter des emplois productifs pour travailler dans ces centres, créant ainsi des pénuries de main-d'œuvre sélectives à une période où le pays connaît un taux de chômage inégalé.

L'AMC est d'avis que ces centres et institutions devraient continuer à offrir leurs services à l'industrie, mais qu'ils devraient également tous s'efforcer de devenir indépendants dans des délais mutuellement convenus. Ces centres doivent avoir des liens avec le secteur privé et le marché s'ils veulent contribuer à l'avenir économique du Canada, plutôt qu'y nuire et y favoriser la création d'emplois. A notre avis, lorsque ces centres seront libérés du fardeau que représente une trop forte dépendance envers le gouvernement, les activités en seront mieux coordonnées et les centres deviendront plus sensibles aux besoins réels de l'industrie.

Au cours des dernières années bon nombre de ces centres et tous les laboratoires du gouvernement ont largement accru leur participation à des programmes de recherche gouvernementaux. Il existe certains secteurs pour lesquels il semble bien approprié que le gouvernement assume un rôle de dirigeant en matière de développement technologique; nous pensons particulièrement à l'agriculture et aux pêches, qui comportent un grand nombre de petites entreprises, et aux divers services essentiels comme le secteur de la défence. Dans ces secteurs, nous comptons sur le gouvernement pour établir les paramè-

[*Text*]

further development that is required for sales in the market place.

However, the framework for R&D put forth by the government suggests further large increases in the amount of research and development to be conducted by the federal government. We believe that these large increases should not be undertaken, except where necessary for the provision of appropriate government services. Specifically, the planned growth for the National Research Council in developing technology for industry should not continue. These large increases will escalate the competition for the highly-trained human resources needed by industry. We believe that technology development conducted by government is less likely to contribute to restoring Canada's economic health than if performed by industry.

Mr. Ness: Thank you, Mr. Chow. Mr. Chairman, with your permission, I would like to continue?

The Chairman: Yes, please.

Mr. Ness: Techology is a competitive weapon, one which is both exciting and frightening at the same time. Technology is exciting because we know that technical advance will bring increasing employment and better living standards in the years ahead, just as it has always done. But technology is also frightening because it always brings change and uncertainty. History tells us that this change has usually been change for the better, but many people are uncertain what change will bring this time.

The government has an important supportive role to play for industrial technology development, particularly in the area of financing industrial R R&D. Governments in all industrial nations, including Canada, provide support for technology development ranging from tax incentives to training assistance, grants, loans and contracts for goods and services. The CMA looks to the federal government to provide support which is comparable, but not necessarily identical, with that available in the United States and in other industrial countries. This financial support should be long-term and consistent and should be provided through a variety of mechanisms to address different business situations.

Our research indicates that present support for industrial technology development in Canada is not competitive with that available in other countries. Combined tax and non-tax support covers only 19 per cent of industrial R&D expenses in Canada, compared to 38 per cent in the United States and on a scale between 25 and 34 per cent in Germany, France and the United Kingdom. We believe that it is this relatively low level of financial support which has contributed to Canada's low R&D intensity. R&D expenditures in Canada account for about 1.3 per cent of our gross national product, compared to 2.7 per cent in the United States, 2.7 per cent in Germany and 2.1 per cent in the United Kingdom. Furthermore, while the level of R&D intensity is very low, the trend is even more

[*Traduction*]

tres de conception des nouvelles applications qui pourront aider les industries à améliorer leur compétitivité sur le marché.

Toutefois, la structure de R-D proposée par le gouvernement fédéral suppose une augmentation considérable des activités de ce dernier dans ce secteur. A notre avis, le gouvernement fédéral ne devrait accroître sa participation à cet égard que si cela est nécessaire à la prestation des services gouvernementaux requis. Plus particulièrement, on ne devrait pas donner suite au projet visant à amener le Conseil national de recherches à mettre au point une technologie industrielle. Cette importante augmentation des activités intensifiera la concurrence pour l'obtention de ressources humaines hautement qualifiées dont a besoin l'industrie. Nous sommes d'avis que les progrès technologiques assurés par le gouvernement contribueront probablement moins à la relance économique au Canada qui si l'effort provenait des industries.

M. Ness: Merci. Monsieur Chow. Monsieur le président, puis-je continuer?

Le président: Certainement.

M. Ness: La technologie représente un avantage concurrentiel à la fois enlevant et inquiétant. La technologie est enlevante parce que nous savons que les progrès techniques assureront, comme toujours, de nouveaux emplois et une amélioration du niveau de vie au cours des prochaines années. La technologie est également un peu inquiétante puisqu'elle est synonyme de changements et d'incertitude. L'histoire nous a appris que les répercussions de ces changements étaient généralement positives, mais nombre de gens ne savent vraiment pas quel tournant l'évolution prendra cette fois-ci.

Le gouvernement a un rôle important à jouer parce qu'il doit encourager l'expansion technologique industrielle, particulièrement au chapitre du financement de la R-D industrielle. Les gouvernements de tous les pays industrialisés, y compris le Canada, appuient l'expansion technologique en offrant des encouragements fiscaux, des programmes d'aide à la formation, des subventions, des prêts ou des contrats pour la fourniture de biens et de services. L'AMC compte sur le gouvernement fédéral pour obtenir un appui comparable mais pas nécessairement identique à celui qu'offrent les gouvernements des États-Unis et d'autres pays industrialisés. Cette aide financière devrait être conséquente, offerte à long terme, par l'entremise d'une série de mécanismes conçus pour diverses situations.

Nos recherches révèlent que l'aide accordée actuellement au Canada pour l'expansion technologique industrielle n'est pas comparable à celle qu'offrent d'autres pays. Les encouragements fiscaux et autres ne compensent que 19 p. 100 des dépenses au chapitre de la R-D industrielle au Canada, par rapport à 38 p. 100 aux États-Unis et à des taux qui varient entre 25 et 34 p. 100 en Allemage, en France et au Royaume-Uni. A notre avis, c'est ce taux relativement peu élevé qui est partiellement responsable du faible niveau de travaux de R-D au Canada. Les dépenses dans ce secteur représentent environ 1,3 p. 100 de notre produit national brut, par rapport à 2,7 p. 100 aux États-Unis et en Allemagne et à 2,1 p. 100 au Royaume-Uni. De plus, s'il y a peu d'activités dans ce secteur,

[*Text*]

disconcerting. For more than 20 years now, Canada's R&D intensity has remained virtually constant, fluctuating over a surprisingly narrow range between 1 and 1.5 per cent of our GNP, while R&D intensity has doubled in most other industrial nations.

The CMA continues to press the government to increase its support for industrial R&D. In particular, we believe that the R&D tax credit should be increased from 20 to 40 per cent to compensate partially for the relatively low levels of support offered by the Canadian government. We believe that there must be a balance between tax and non-tax support; a balance which was upset in recent years when various non-tax support schemes were enriched, while tax support remained weak. Accordingly, we believe that increased tax support is preferable to increased non-tax support.

I should like to close with a brief summary of our main points. First, the strong recovery in manufacturing is expected to be sustained through 1984 and beyond, but markets both at home and abroad remain fiercely competitive and, I might add, will become more fiercely competitive. Secondly, technology has no nationalism and we must strive to improve our use of developments originating abroad. However, some of our support mechanisms, like technology centres and in-house government research, too often appear to be hindering and not helping Canadian industry. Finally, and probably most important, tax and non-tax support for industrial technology development in Canada is not competitive with that available elsewhere, and must be improved if we are to share fully in the exciting growth opportunities which lie ahead.

I should like to add a further point to this statement. As an industrialist and a representative of an industrial association, we believe that stability in long terms and not the changing of the goalpost up and down the field, will contribute substantially to an enriched R & D activity in Canada. There is certainly evidence in industry which indicates that certain technology and research is not being undertaken because of temerity that the rules may change before the results come to fruition.

Mr. Chairman, that concludes our opening statement. We thank you for the opportunity to make it to you and to the committee and we will do our best to answer questions emanating from this statement, or of any other nature, that you may care to put.

The Chairman: Thank you gentlemen. Senator Hicks?

Senator Hicks: Thank you, Mr. Chairman. This is an interesting submission and contains a number of propositions which initially do not coincide with the views that I traditionally held about R & D in Canada. Before I raise the general question, let me quiz one paragraph in Mr. Chow's remarks on page 4 where he state in the third paragraph:

[*Traduction*]

l'orientation actuelle est encore plus décourageante. Pendant plus de vingt ans, le niveau de R-D au Canada est presque demeuré constant, fluctuant entre 1 et 1,5 p. 100 de notre PNB, alors qu'il a pour ainsi dire doublé dans les autres pays industrialisés.

L'AMC continue d'encourager fortement le gouvernement à accroître l'aide qu'il accorde au secteur de la R-D industrielle. Plus particulièrement, notre association est d'avis que les dégrèvements accordés au titre de la R-D devraient passer de 20 à 40 p. 100 pour compenser, en partie, les stimulants fiscaux relativement faibles offerts par le gouvernement canadien. Nous croyons en effet qu'il doit exister un équilibre entre les encouragements fiscaux et autres; or, cet équilibre a été bouleversé au cours des dernières années lorsque les divers programmes prévoyant des encouragements non fiscaux ont été enrichis, tandis que les encouragements fiscaux demeuraient relativement faibles. Nous croyons donc qu'une augmentation s'impose dans le secteur des encouragements fiscaux plutôt que dans celui des autres stimulants.

J'aimerais rappeler brièvement les diverses questions que nous avons soulevées. Premièrement, l'importante relance que connait le secteur de la fabrication devrait se maintenir au cours de 1984 et même après, mais les marchés au Canada et à l'étranger demeurent très concurrentiels et, je me dois de le préciser, le deviendront encore plus. Deuxièmement, la technologie n'ayant point de nationalité, nous devons nous efforcer d'améliorer encore plus notre utilisation des nouvelles techniques provenant de l'étranger. Toutefois, certains de nos mécanismes d'aide comme les centres technologiques et les groupes de recherches du gouvernement, semblent trop souvent gêner l'industrie canadienne plutôt que l'aider. Finalement, et c'est probablement là l'élément le plus important, les encouragements fiscaux et autres au chapitre du développement technologique et industriel au Canada ne sont pas concurrentiels avec ceux qui sont offerts ailleurs, et doivent être améliorés si nous voulons profiter pleinement des perspectives de croissances.

J'aimerais également ajouter qu'à titre d'industriel et de représentant d'une association d'industriels, je suis d'avis que la stabilité à long terme contribuera de façon considérable à faire augmenter les travaux de R-D au Canada. Tout semble indiquer que certaines techniques ne sont pas conçues ni certaines recherches entreprises parce que d'aucuns craignent que les règles applicables ne changent avant même que les travaux ne portent fruit.

Monsieur le président, voilà qui clôt notre exposé. Nous tenons à vous remercier de nous avoir offert l'occasion de nous adresser au Comité, et à vous assurer que nous ferons de notre mieux pour répondre aux questions portant sur notre déclaration ou sur d'autres domaines connexes.

Le président: Merci, Messieurs. Sénateur Hicks, voulez-vous poser une question?

Le sénateur Hicks: Merci, Monsieur le président. Votre intéressante présentation comportait un certain nombre de propositions qui ne correspondaient pas vraiment à mes opinions à l'égard de la R-D au Canada. Avant de passer à une question générale, j'aimerais revenir sur une remarque que M.

[*Text*]

Foreign multinationals also provide Canada with important access to technology developments elsewhere.

Is this true? We have generally heard it said that one of the reasons for low industrial R & D in Canada is our dominance by international corporations, thus making it unnecessary for Canadian branch plants to conduct a fair proportion of R & D. At the same time, I have often heard it questioned as to whether the technology transfers, particularly in sensitive areas where there may be real competition in the international market, do not result in the transfer of technology to the branch plants in Canada that is desirable. Would any of you like to elaborate on that?

Mr. Ness: Would you are to comment on that, Mr. Chow?

Mr. Chow: I think a good example of technology transfer is a case in point of Pratt & Whitney Canada Inc. That company was founded in 1928 as a repair and overhaul shop and branch plant. During the Korean War engines were required to be manufactured for the Harvard airplane. Our parent company transferred some of its tooling into Canada to manufacture these engines. Subsequently, they transferred all their tooling for all reciprocating engines to Canada. It was through this effort on their part that we had the funds to start our own research and development program and to design the gas turbine engine. Here is where we really relied upon the parent company to give us the help and technology to design our own gas turbine engines. As a result of that transfer of technology, we were able to start the PT-6 engine. Subsequently, we started a new line of engines, the JT-15-D family and now the PW-100 family. This was made possible by the support of Pratt & Whitney in the United States. There is no doubt in my mind that there has been a tremendous transfer of technology from the parent company into Canada. Of course, we do a certain amount of research in Canada, with the help of the Canadian government, but the piddling amount that we really provide bears no comparison with the amount that we receive. As a result of this transfer of technology, Pratt & Whitney today is the world leader in the design, manufacture and sale of small gas turbine engines throughout the world.

Senator Hicks: Pratt & Whitney in Canada?

Mr. Chow: That is correct. We have a world product mandate to design, develop, manufacture and sell. We have a complete organization in Canada without really any interference from our parent company.

Senator Hicks: That is a very interesting example.

The Chairman: Senator Hicks, would you allow a supplementary by Senator Kelly before continuing your questioning?

Senator Hicks: Yes.

[*Traduction*]

Chow a faite à la page 4 lorsqu'il a dit, au troisième paragraphe:

Les sociétés multinationales étrangères offrent également au Canada un accès important au développement technologique affecté à l'étranger.

Est-ce vrai? On nous a dit, à plusieurs reprises, qu'une des choses qui expliquent le faible niveau d'activités de R-D industrielle au Canada est le fait que nous sommes dominés par les sociétés internationales et que les filiales canadiennes n'ont donc pas à s'occuper d'une partie de la R-D. De plus, j'ai souvent entendu des gens dire que les transferts technologiques, particulièrement dans des secteurs où il pourrait vraiment y avoir concurrence sur le marché international, ne sont pas vraiment ceux dont ont besoin les filiales canadiennes. Qu'en pensez-vous?

M. Ness: Monsieur Chow, voulez-vous répondre au sénateur?

M. Chow: Je crois qu'un bon exemple du transfert technologique est celui fait par Pratt & Whitney Canada Inc. La société a été mise sur pied en 1928 comme atelier de réparation et d'entretien et usine secondaire. Pendant la guerre de Corée, il a fallu fabriquer les moteurs pour les avions Harvard. Notre société mère a transféré une partie de son outillage et de son équipement afin qu'on puisse fabriquer ces moteurs au Canada. Par la suite, la société mère a transféré tout l'outillage et l'équipement nécessaires à la fabrication des moteurs alternatifs au Canada. C'est grâce à cet effort que nous avons eu suffisamment d'argent pour entreprendre notre propre programme de recherche et de développement et concevoir les turbines à gaz. C'est un exemple d'une occasion où on s'est vraiment fié à la société mère pour obtenir l'aide et la technologie requises pour concevoir notre propre moteur. A la suite de ces transferts de technologie, nous avons pu mettre au point le moteur PT-6. Par la suite, nous avons lancé une ligne de moteurs, la série JT-15-D et maintenant la série PW-100. Tout cela a été rendu possible grâce à l'appui que nous a accordé la société Pratt & Whitney des États-Unis. Je suis convaicu que la société mère transfert une énorme quantité de techniques au Canada. Bien entendu, avec l'aide du gouvernement canadien, nous effectuons ici une certaine quantité de recherche, mais la quantité négligeable de techniques que nous fournissons réellement ne se compare pas à celles que nous recevons. Grâce à ce transfert technologique, aujourd'hui, Pratt & Whitney est le premier concepteur, fabricant et vendeur de petites tubines à gaz du monde.

Le sénateur Hicks: Pratt et Whitney au Canada?

M. Chow: C'est exact. Nous avons un mandat mondial pour concevoir, élaborer, fabriquer et vendre nos produits. Nous avons au Canada une organisation complète dans laquelle notre société mère ne s'ingère pour ainsi dire pas.

Le sénateur Hicks: C'est un exemple très intéressant.

Le président: Sénateur Hicks, autoriseriez-vous le sénateur Kelly à poser une question supplémentaie avant de poursuivre?

Le sénateur Hicks: Certainement.

[*Text*]

Senator Kelly: Within the past week President Reagan expressed concern over the fact that the Soviet Union has been able to buy off the shelf virtually much of the technology that has to do with space work and defence from many sources, and has indicated that, as a result of that, now the Pentagon is going to start playing a role in some fashion in controlling what is for sale off the shelf. Do you or do you not feel that that is going to have quite an effect from here on in, on what technology will and will not be transferred out of the United States to Canada or any other place?

Mr. Chow: It is not going to have a major effect, but it will have an effect. As a matter of fact, we have been discussing the restrictions that the Canadian government is trying to institute on that particular issue. We do not sell most of our engines direct. Our biggest customers are in the United States—for instance, Beech Aircraft, Cessna and Piper—and we also have companies in England and France and other countries, but what they are trying to do to put restrictions on how we go about selling these replacement engines when we sell them into the Communist countries. That is going to restrict the sale of our engines.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I was really addressing the whole broad area and not just Pratt & Whitney. It seems to me that there is something there that will have to be considered seriously, in terms of how to deal with the research centres and the whole style of how we proceed from here on in.

Mr. Chow: It is the Department of External Affairs that is really looking into this, senator.

Mr. Ness: I think that the senator has raised a valid point. It appears to me, however, that the motivation in the first place—not of the question but of President Reagan's action—is, of course, political security. Without any doubt, one would assume that the Canadian government rather than Canadian industry will have to align itself to the practice that it wishes to impose on industry with regard to Canadian security or the defence associations to which Canada belongs. While we can offer opinions on that matter, it is a subject to which the CMA has not particularly addressed itself in this instance.

The point I should like to come back to, if I may, Mr. Chairman, has to do with Senator Hicks' comment which suggests that we are on the brink of a common pitfall in discussing the validity of R&D or the real possibility of cornering an R&D activity for oneself in the free enterprise world. Without being specific in terms of one product, but speaking more generally in terms of the industry, this statement is a consensus of the opinions of fairly senior industrialists who find that, whatever level of R&D we undertake, we will never be able to do it all. We find that, if somebody has achieved a technological breakthrough in the development of petrochemicals, in materials, in superconductive copper or whatever, one is usually very happy to be able to come to an agreement with the inventing body so as to be able to use that technology, which, in itself, may well found an original line of R&D which is more suitable to the brain-power that is available in the industry that has obtained the external input.

[*Traduction*]

Le sénateur Kelly: La semaine dernière, le président Reagan s'est dit préoccupé du fait que l'Union soviétique a pu acheter pratiquement sur les stocks d'autres pays la majeure partie des techniques qui concernent la défense et les activités spatiales; il a ajouté que, pour cette raison, le Pentagone commencera à prendre certaines mesures de contrôle des ventes sur stocks. Croyez-vous ou non qu'à partir de maintenant, cette mesure aura une grande incidence sur les techniques que transfèreront ou non les États-Unis au Canada ou ailleurs?

M. Chow: Elle n'aura pas une grande incidence, mais tout de même une incidence. En fait, nous avons discuté des restrictions que le gouvernement canadien essaie d'imposer à cet égard. Nous ne vendons pas directement la plupart de nos moteurs. Nos plus gros clients sont aux États-Unis—par exemple, Beech Aircraft, Cessna et Piper—nous en avons également en Angleterre, en France et dans d'autres pays, mais ce que le gouvernement essaie de faire, c'est d'imposer des restrictions sur la façon dont nous vendons ces moteurs de rechange aux pays communistes. Cette mesure limitera nos ventes de moteurs.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, je parlais en fait de tout le secteur en général, et non pas seulement de Pratt et Whitney. Il me semble que nous devrons étudier sérieusement la façon dont nous nous occupons des centres de recherche et celle dont nous devrons procéder à partir de maintenant.

M. Chow: C'est le ministère des Affaires extérieures qui s'en occupe, sénateur.

M. Ness: Je pense que le sénateur a soulevé un point important. Il me semble toutefois que le motif qui préside—non pas ce point, mais à la mesure envisagée par le président Reagan—c'est bien entendu la question de la sécurité politique. On pourrait présumer sans se tromper que c'est le gouvernement canadien, et non l'industrie canadienne qui devra se conformer à la pratique qu'il désire imposer à l'industrie, pour amener la sécurité du Canada ou celle des associations de défense auxquelles il appartient. Quoi que nous puissions présenter nos opinions à cet égard, l'Association des manufacturiers canadiens ne s'est pas particulièrement penchée sur ce sujet.

Si vous le permettez, monsieur le président, je voudrais revenir au point qui a trait au commentaire du sénateur Hicks, selon lequel nous sommes sur le point de tomber dans un piège lorsque nous discutons de la valeur de la R&D eou de la possibilité réelle de s'accaparer d'une activité de R&D dans le monde de la libre entreprise. Sans vouloir me limiter à un produit, mais pour parler de l'industrie en général, cette opinion est partagée par des industriels assez expérimentés qui jugent que, quel que soit le degré de R&D quauel nous procédons, nous ne pourrons jamais l'assumer totalement. Nous estimons que si quelqu'un a réussi une percée technologique dans les produits pétrochimiques, deans les matériaux, dans le cuivre à hyperconductivité, etc. nous sommes habituellement très heureux de pouvoir conclure avec ce concepteur une entente nous autorisant à nous servir de ces techniques, car à son tour, elles peuvent nous permettre de donner à la R&D une orientation originale qui convienne davantage au

[*Text*]

The other aspect of this particular point is that we have found substantial attempts in government legislation to put Canadian money into the hands of Canadian business for R&D purposes. One can accept the motive behind that. What is respectfully suggested here is that it probably is not practical to build that trend and achieve an isolated position. We are advocating that there must be a free transfer of technology throughout the world.

Do not forget that the companies in this country that do have original R&D are, in effect, selling that technology throughout the world. It is not a one-way street, I respectfully suggest. I believe that Mr. Kovacs has a comment to add on this subject.

Mr. Kovacs: The association's advice, as the primary objective of public policy in the technology area, is that one of the conerstones of having a competitive industrial sector in Canada is access to the best technology in the world. Part of that we are going to develop ourselves. We are spending a lot of money and we are looking for further support from government to help us develop some of the technology ourselves. But it is easier just to get it from someone else.

Having a foreign-controlled operation in Canada often means that that technology is brought in from research being done elsewhere in the world. Canada has a fairly large advantage in that there are so many firms operating in this country that have direct access to billions of dollars of research being conducted elsewhere in the world. That is an advantage for Canada, one which is often not recognized.

The primary objective, then, is to get the best technology. An important way of getting it is to do it ourselves. A second way is to get it from somewhere else. Having foreign firms operating in this country is one way of doing so.

Senator Hicks: I am certainly glad to hear that our friends from the CMA are so confident that the presence in Canada of multinational corporations is, on the whole, helpful to our R&D effort and not a hindrance to it, as is often stated.

My curiosity requires me, before I move to my general proposition, Mr. Chairman—and I will not raise a lot of subjects—to comment on Mr. Chow's specific example. If I heard him correctly, he said that the parent company transferred all of its data and technology relating to reciprocating engines, and from that it developed it gas turbine engine. Surely, however, there is a *non sequitur* there. In order to provoke the argument, I suggest to you, Mr. Chow, that in transferring the technology relating to reciprocating engines, the parent company was not giving away very much, because obviously the technology of the future is away from reciprocating engines into turbo-props, jet engines and so on. I would think that you, yourselves, deserve more credit for the development of the turbo-prop engine, without having to give credit to

[*Traduction*]

potentiel cérébral de l'industrie qui a obtenu ces données d'une source extérieure.

L'autre aspect de cette question, c'est que, dans ses mesures législatives, le gouvernement, s'est beaucoup efforcé d'accorder des fonds publics à l'entreprise canadienne, aux fins de la R&D. On comprend le motif qui anime le gouvernement. Ce que je veux dire, c'est qu'il n'es probablement pas pratique de poursuivre cette tendance et de s'isoler du reste du monde. Nous préconisons un libre transfert des techniques dans le monde.

N'oubliez pas que les sociétés du pays qui effectuent leur propre R&D vendent en effet leurs techniques dans le monde. Ce n'est pas une initiative à sens unique. Je crois que M. Kovacs a une observation à ajouter.

M. Kovacs: L'association est d'avis que pour que le secteur industriel au Canada soit concurrentiel en matière de techniques, la politique d'intérêt public doit viser avant tout à favoriser l'accès aux meilleures technologies au monde. Nous en élaborerons une partie nous-mêmes. Nous dépensons beaucoup d'argent en ce sens et nous demandons au gouvernement de continuer à nous aider à en élaborer nous-mêmes une partie. Mais il est plus facile de simplement se les procurer ailleurs.

Lorsqu'une société canadienne est contrôlée par un pays étranger, cela signifie souvent que les techniques dont elle dispose proviennent de recherches effectuées ailleurs dans le monde. Le Canada occupe une position assez avantageuse, en ce sens qu'un grand nombre d'entreprises en activité ici ont directement accès à des recherches évaluées à des milliards de dollars et effectuées ailleurs dans le monde. Cela présente pour le Canada un avantage qu'on néglige souvent.

Ainsi, notre premier objectif est d'obtenir les meilleures techniques possible. Une façon importante de s'y prendre est de les élaborer nous-mêmes, un deuxième moyen, de se les procurer ailleurs, et un troisième, d'avoir des entreprises étrangères au Canada.

Le sénateur Hicks: Je suis bien heureux d'apprendre que nos amis de l'Association des manufacturiers canadiens sont à ce point convaincus que la présence de sociétés multinationales au Canada favorise dans l'ensemble nos efforts en matière de R&D, au lieu de les entraver, comme on le dit souvent.

Avant de passer à ma proposition générale, monsieur le président—et je ne soulèverai pas une foule de sujets—je me dois, par curiosité, de commenter l'exemple précis donné par M. Chow. Si j'ai bien compris, il a déclaré que la société-mère a transféré à sa filiale toutes ses données et ses techniques concernant les moteurs alternatifs, et qu'à l'aide de ces dernières, celle-ci a conçu ses turbines à gaz. Toutefois, il y a sûrement rupture de logique ici. A mon avis, M. Chow, en transférant sa technologie des moteurs alternatifs, la société-mère ne perdait pas grand-chose parce que, de toute évidence, les techniques de l'avenir ont tendance à abandonner les moteurs alternatifs pour se tourner vers les turbopropulseurs, les réacteurs et ainsi de suite. Je pense que vous avez plus de mérite que votre société-mère à concevoir le turbopropulseur.

[*Text*]

your parent company. Just before I move on, would you comment, please?

Mr. Chow: You are quite right, Senator Hicks. The point I was trying to make is that they did send all their tooling for the reciprocating engines into Canada and we were able to manufacture these engines. We supplied the world with spare parts for these engines for many, many years. All of the profits from that enterprise we kept in Canada, and we were able to use that money for the development of our gas turbo-engines.

Senator Hicks: You were able to use the income that you derived from this reciprocating engine technology transfer in order to do the original work, for which you deserve the credit yourselves.

However, my main proposition, Mr. Chairman, which I will enunciate and ask for comments upon and then give over to someone else for the time being, is this. The situation that has existed in Canada for some time is that there are three main contributors to reaseach and development: the universities, whom we traditionally think ought to confine themselves—and generally do confine themselves—to basic research, government and then industry. Canada stands up very well with most developed countries in respect of the proportion of R&D that is done by its universities and that which is done by its government. The sector of Canadian R&D which lags behind that of most developed countries is the R&D carried on by industry.

You have very definitely, in your report, said that you felt the government should get out of certain types of technologies, that it is supporting too many centres and thus stifling the R&D that might otherwise be carried on by industry. I submit that that is an arguable point and that it may very well be that the reason that the Government of Canada has found it necessary to participate rather more fully than other developed countries in this type of research is because industry was not doing it and because industry was relying too much on the parent plant, in relation to our branch plant position, to provide R&D which we were not doing for ourselves.

That is my general proposition. It, of course, leads into another question, which I will state now because it may be more convenient for you to comment on the two together. It has to do with why you favour, as your paper says, increased tax support rather than non-tax support for industrial R&D when, according to a paper published by our Department of Finance in April 1983, the average tax cost of R&D and the effective tax rate on R&D in Canada is lower than it is in the United Kingdom, France or Germany? Is this paper wrong or is there some other reason why Canadian industry will not increase its R&D efforts?

Mr. Kovacs: Part of the background material sent out earlier is a letter sent to the Minister of Finance shortly after the discussion paper came out in April 1983 proposing changes in the R&D tax policy. In that letter we addressed why we thought the tax system was not generous enough in this country. We compared the amount of tax support offered by the Canadian Government to industry for R&D and the

[*Traduction*]

Avant que je poursuive, auriez-vous l'obligeance de faire vos commentaires?

M. Chow: Vous avez parfaitement raison, sénateur Hicks. Ce que je voulais dire, c'est qu'elle a envoyé au Canada tout son outillage pour moteurs alternatifs, et que nous avons pu les fabriquer. Pendant de nombreuses années, nous en avons fourni les pièces de rechange à d'autres pays. Nous avons conservé tous les profits et nous en sommes servi pour concevoir des turbines à gaz.

Le sénateur Hicks: Vous avez utilisé les revenus de ce transfert des techniques de conception du moteur alternatif afin d'effectuer le travail original, dont tout le mérite vous revient.

Toutefois, monsieur le président, ma position de base, que j'énoncerai et vous demanderai de commenter avant de céder la parole à un autre, est la suivante: depuis quelque temps, trois principaux secteurs contribuent à la R&D au Canada: les universités, dont nous avons toujours pensé qu'elles devraient se limiter—et c'est généralement le cas—à la recherche fondamentale, le gouvernement, puis l'industrie. Le Canada se défend très bien par rapport à la plupart des pays développés en ce qui a trait à la proportion des travaux de R&D qu'effectuent ses universités et son gouvernement. Au Canada, le secteur le plus en retard par rapport à la plupart des pays développés en matière de R&D est celui de l'industrie.

Dans votre rapport, vous dites très clairement que vous êtes d'avis que le gouvernement devrait se retirer de certains types de technologies, qu'il finance trop de centres, et que cela nuit aux travaux de R&D que l'industrie pourrait effectuer. A mon avis, ce point est contestable, et il est fort possible que si le gouvernement du Canada a jugé nécessaire de participer plus à fond que d'autres pays développés à ce genre de recherches, c'est que l'industrie ne s'en occupait pas et comptait trop sur sa société-mère pour effectuer les travaux de R&D que nous n'accomplissions pas nous-mêmes.

C'est là ma position générale. Bien entendu, elle mène à une autre question, que j'exposerai maintenant, parce qu'il vous sera peut-être plus commode de commenter les deux ensemble. Pourquoi favorisez-vous, comme l'indique votre document, une aide fiscale accrue, et non une aide non fiscale, à la recherche et au développement industriels, lorsque, selon un document publié par notre ministère des Finances, en avril 1983, le coût fiscal moyen de la R&D et le taux réel d'imposition sur la R&D au Canada sont inférieurs à ce qu'ils sont aux États-Unis, au Royaume-Uni, en France ou en Allemagne? Ce document est-il erroné ou y a-t-il une autre raison pour laquelle l'industrie canadienne refuse d'augmenter ses efforts en matière de R&D?

M. Kovacs: Dans les documents de référence que nous vous avons envoyés plus tôt figure une lettre adressée au ministre des Finances peu après la parution, en avril 1983, du document de travail proposant des modifications à la politique d'imposition de la R&D. Dans cette lettre, nous expliquons pourquoi nous pensons que le régime fiscal du Canada n'est pas assez généreux. Nous avons comparé avec d'autres pays du monde

[*Text*]

amount of tax support offered by other countries around the world. Indeed, we found that the tax support available in Canada is more generous than that available in most other industrial countries. I think one study said that Singapore offered more. However, Canadian non-tax support for R&D is far less generous than that of any other industrial country. Our assessment is based on the combination of the support offered by the Canadian Government to R&D through tax grants and so on and non-tax support. The overall level of support for R&D is 19 per cent.

Senator Hicks: Is that 19 per cent of the total cost from government?

Mr. Kovacs: Yes. You take the total dollars provided by the Canadian Government in the form of tax and grants and divide it by the amount of industrial R&D. It is lower than that of many of our major trading partners. So in answer to the second question, we concur that the tax support in Canada is higher than in other countries. However, non-tax support is lower and we think that overall support should be in line with other countries.

In answer to the first question, it is our assessment that the amount of research in Canada is low relative to most other countries, because the level of support for industrial research is low relative to other countries. If the Canadian government offered the same level of support as the Americans and other countries for R&D, we think the amount of business research in this country would also increase.

Senator Hicks: Does it follow from that that the CMA would not endorse the establishment of the proposed new NRC institute for manufacturing technology in Winnipeg, which was announced last year?

Mr. Ness: If we were asked to support it, clearly, the answer would be that we would not.

Mr. Kovacs: We are saying that most of these centres do have a useful role to play. We are not certain that the cost benefits analysis would show that the benefits meet the costs. If there were a system whereby the centre in Winnipeg would be self-supporting and would not need to be supported by the public at large and industry in the area that it is going to contribute to, of course we would have no problem with that. But with that specific example, we have not seen that kind of analysis nor plans saying that the Canadian Government will not be continually contributing to it.

Mr. Ness: Mr. Chairman, may I respond to the more general position that Senator Hicks advanced? I don't want to get myself nor the CMA into the silly position of trying to defend an appalling track record. I happen to agree with you that the activity that is being conducted in Canada in the private sector in R&D is low. I don't propose either to get into a contest with the government and the universities as to, "They did it all right and industry did it all wrong." What is being attacked correctly by the Government of Canada today is the simple fact that the amount of research activity that has been

[*Traduction*]

l'aide fiscale que le gouvernement canadien apporte à l'industrie au chapitre de la R&D. En fait, nous avons constaté qu'à cet égard, le Canada est plus généreux que la plupart des autres pays indutriels, sauf, selon une étude, Singapour. Toutefois, l'aide non fiscale qu'apporte le Canada à la R&D est beaucoup moins généreuse que dans tout autre pays industriel. Nous tenons compte de l'appui qu'offre le gouvernement du Canada à la recherche et au développement au moyen des impôts et des subventions ainsi que de l'appui non fiscal. Le niveau global d'appui aux travaux de R et D est de 19 p. 100.

Le sénateur Hicks: S'agit-il de 19 p. 100 des coûts totaux que défraie le gouvernement?

M. Kovacs: Oui. Il faut prendre le montant total fourni par le gouvernement canadien sous forme d'impôts et de subventions et le diviser par le montant consacré aux travaux de R et D ą caractère industriel. Il est inférieur à celui de bon nombre de nos grands partenaires commerciaux. Ainsi, en réponse à la deuxième question, nous estimons que l'appui fiscal du Canada est supérieur à celui d'autres pays. Toutefois, l'appui non fiscal est inférieur, et nous pensons que l'appui global devrait s'aligner sur celui des autres pays.

Pour répondre à la première question, il nous semble que le volume de recherche effectuée au Canada est faible comparativement à celui de la plupart des autres pays, le niveau d'appui à la recherche industrielle étant aussi moindre. A notre avis, si le gouvernement du Canada offrait, en matière de R et D, un appui identique à celui des États-Unis et d'autres pays, le volume des travaux de recherche à caractère commercial du Canada augmenterait aussi.

Le sénateur Hicks: Faut-il en conclure que l'Association des manufacturiers canadiens ne favorise pas la création éventuelle à Winnipeg d'un nouvel institut du CNR qui se consacrerait à la technologie appliquée aux fins des industries, manufacturières?

M. Ness: Si on nous demandait notre avis nous répondrions certainement par la négative.

M. Kovacs: La plupart de ces centres jouent un rôle utile. Nous ne sommes pas convaincus que les analyses coûts-avantages montreraient que les derniers couvrent les premiers. Si, bien sûr, il était possible de faire en sorte que le centre de Winnipeg soit autosuffisant et ne nécessite ni l'appui du grand public ni celui de l'industrie de la région qu'il servira, nous n'y verrions aucun inconvénient. Cependant, dans ce cas précis, nous n'avons vu ni étude semblable ni plan qui montrerait que le gouvernement canadien n'y contribuera pas de façon continue.

M. Ness: Monsieur le président, puis-je répondre à l'affirmation plus générale qu'a faite le sénateur Hicks? Je ne veux pas me retrouver ni mettre l'A.M.C. dans la position ridicule d'avoir à défendre un effroyable dossier de rendement. Je reconnais avec vous que, au Canada, le secteur privé fait peu de R et D. Je ne tiens pas non plus à argumenter avec le gouvernement et les universités et prétendre que le premier a bien agi sur toute la ligne et que l'industrie a toujours fait erreur. Ce que le gouvernement du Canada déplore, à raison, c'est simplement que le volume des travaux de recherche

[*Text*]

going on in this country over the year is low, if Canada is trying to develop an industrial image, which, with due respect, is also a fairly new thing in comparing the industrial heritages of more well-established industrial societies. So the work that has been going on the universities, which I have also had something to do with recently, is, as you describe, absolutely first class. The universities are encouraging a lot of original research work. There is a lot of work being done at the universities in Ontario at the moment on behalf of foreign companies in investigating, for example, the stress capabilities of materials for aircraft. The work being done there is considered on a worldwide basis to be absolutely first class. There are many other developments in the universities in Canada. For example, the University of Waterloo has been very successful in the commercial enterprise of selling the results of their research to encourage income to pay for further development. There could be room for government to offer a bit there, but we will miss that one and go on to the work that the government has been undertaking.

There has been a great amount of research undertaken by government centres with industrial collaboration and this has produced information and knowledge which has founded or is in the process of founding useful Canadian industries. The government has responded to the plea of industry to increase the activity of R&D in the country by some very aggressive moves in, for example, robotic centres, technology centres and so on. But it is respectfully submitted that it is getting out of step and that industry cannot keep up with it. Industry has been patiently saying, "The numbers are wrong and we cannot come with you unless you do something about it." We have submitted some very well articulated documents to the ministries concerned, including the Ministry of Finance, on this subject and it remains a matter of disappointment to us that we have not really solved it.

I don't wish to defend the lower level of activity in industry. What I am trying to suggest is that if industry needs to be encouraged to get things done, it does need help in the way that the CMA have suggested it may best be offered by the government. The CMA is not in isolation in that I know that similar submissions have been made from other industrial research bodies.

The Chairman: Mr. Ness, is that submission public knowledge? Would that information be available to this committee?

Mr. Ness: Yes, of course. It has already been circulated, has it not?

Mr. Kovacs: I believe it was submitted back in November when we were talking about meeting, and included in that submission was the material that we had been referring to. However, I would be pleased to provide copies if they have not been circulated.

The Chairman: Yes, please.

Senator Hicks: If I might say so, Mr. Chairman, the remarks of Mr. Kovacs have been very useful. I cannot help but tell them that I was a member of the Lamontagne

[*Traduction*]

effectués actuellement au pays est faible, si le Canada a l'intention de s'imposer sur le plan industriel, ce qui, sauf le respect que je vous dois est aussi un élément nouveau compte tenu du patrimoine industriel de sociétés qui ont dans ce domaine d'excellents antécédents. Les travaux effectués dans les universités, et dont j'ai eu à m'occuper récemment, sont, comme vous le dites, de tout premier ordre. Les universités favorisent la poursuite d'un grand nombre de travaux de recherche innovateurs. Actuellement, les universités de l'Ontario font un grand nombre de travaux de recherche au nom de compagnies étrangères et étudient par exemple la résistance des matériaux destinés à l'avionnerie. Les travaux canadiens ont une réputation mondiale d'excellence. Les universités canadiennes comptent aussi de nombreuses autres réalisations. Par exemple, l'Université de Waterloo a vu couronner de succès ses efforts pour vendre les résultats de ses travaux de recherche et a ainsi attiré des capitaux lui permettant de poursuivre sur sa lancée. Le gouvernement pourrait sans doute faire quelque chose de ce côté, mais passons outre et voyons plutôt ce qu'il a déjà entrepris.

Des centres gouvernementaux onf effectué des tas de travaux de recherche en collaboration avec l'industrie et ont produit de l'information et des connaissances qui ont permis ou permettront l'implantation d'industries canadiennes fort utiles. Le gouvernement a réagi à la promesse de l'industrie d'accroître les travaux de R et D au pays en prenant quelques mesures très novatrices comme, par exemple, la création de centres de robotique, de technologie ou autres. Cependant, sauf le respect qui vous est dû, il s'emballe et l'industrie ne peut suivre. Avec patience, l'industrie a dit: Les chiffres sont faux, et nous ne pouvons vous suivre à moins que vous fassiez quelque chose». Nous avons soumis quelques documents très clairs aux ministères concernés, notamment au ministère des Finances, et la situation demeure pour nous une cause de déception que nous n'avons pas vraiment réussi à supprimer.

Je ne veux pas me faire l'avocat du maintien du faible niveau d'activité de l'industrie. Je dis que si l'industrie a besoin d'encouragement pour que les choses se fassent, elle n'a pas besoin de l'aide qui selon l'AMC devrait plutôt provenir du gouvernement. L'AMC n'ignore pas que des mémoires semblables ont été présentés par d'autres organismes de recherche.

Le président: M. Ness, ce mémoire a-t-il été publié? Ces renseignement pourraient-ils être mis à la disposition du Comité?

M. Ness: Certainement. Il a déjà été distribué, n'est-ce pas?

M. Kovacs: Je pense qu'il a été présenté à nouveau en novembre quand nous parlions de nous réunir. Ce mémoire contenait les documents dont nous avons parlé. Toutefois, je me ferai un plaisir d'en fournir des copies si le document n'a pas été distribué.

Le président: Faites le, je vous prie.

Le sénateur Hicks: Je dois dire, monsieur le président, que les observations de M. Kovacs sont très utiles. Je ne peux m'empêcher de dire que je faisais partie du comité Lamonta-

[*Text*]

committee when we made the first recommendation to the government that R&D in Canada should be moved up to 2.5 per cent of the gross national product. Perhaps we aimed too high, because the government paid no attention to us. When, in our fourth volume, we modified that suggestion, hoping that we might achieve 1.5 by 1975, the government made signs as though they might attempt to do so. As you know, they are a little behind, but I hope we are moving in a better direction.

I appreciate what you had to say about the co-operation between industry and the universities. Until three years ago, I was the president of Dalhousie University. I have always felt that there should be more liaison between the research in the universities and its utilization by industry. Only now are we beginning to see that. Recently, there has been incorporated, to work with our department of physics, a company that is interested in fibre optics and laser optics. There are also some of companies that are concerned with basic problems in oceanography and so on. I might also remind you of something that I am sure you know, and that is the tremendous development in the Boston-Cambridge area because of the presence of Harvard, MIT and the other universities there. Co-operation, however, depends not only on the universities but also on the initiative of the entrepreneurs, of the businessmen, because academics, by their very nature, are not apt to translate their discoveries quickly into products for the marketplace. Therefore, I hope that you and your colleagues will continue, as you have suggested you are already doing, Mr. Ness, to take advantage of the basic research and applied research, to some extent, which is available in industry and that neither of us will continue to be so dependent upon research in government laboratories. With that proclamation, Mr. Chairman, I am prepared to give over to some other member of the committee.

Senator Thériault: Mr. Chairman, one does not need to listen to Senator Hicks for very long to have difficulty realizing that he is not still the president of a university. I appreciate his position from what he has said, but I cannot help but react to his passion, because what we are discussing here is taxpayers' dollars, whether it relates to universities, to government research centres or to manufacturers—unless, as Senator Hicks has suggested, the private sector spends more money on R&D.

It seems to me, as I listen to your submissions that, as private entrepreneurs, you are saying that you would like to see the contribution of government R&D thought, if I may use such a word, go from 1.3 to about 2.7 per cent in order that we could become competitive with other nations. Again as I read your statement, you are saying that perhaps some of the money presently being channelled into government research centre costs would be better utilized by handing it over to private enterprise for R&D and for research. However, that would not increase the overall picture. For government spending to increase to 2.5 or 2.7 per cent means that the Government of Canada must increase taxes, increase its deficit, or cut out some other program. Which do you suggest?

[*Traduction*]

gne quand nous avons présenté au gouvernement la toute première recommandation afin que le niveau des travaux de R et D effectués au Canada soit porté à 2,5 p. 100 du produit national brut. Peut-être avons-nous visé trop haut puisque le gouvernement nous a ignorés. Quand, dans notre quatrième document, nous avons modifié cette proposition, dans l'espoir d'en arriver à un niveau de 1,5 en 1975, le gouvernement a laissé entendre qu'il pourrait tenter d'y parvenir. Comme vous le savez, je pense qu'il accuse un peu de retard, mais j'espère néanmoins que nous sommes sur la bonne voie.

Je suis sensible à ce que vous avez dit au sujet de la collaboration entre l'industrie et les universités. Il y a trois ans, j'étais président de l'Université Dalhousie. J'ai toujours pensé qu'il fallait rapprocher les travaux de recherche universitaires de leurs applications possibles par l'industrie. On commence tout juste à le comprendre. Récemment, une société qui s'intéresse à la fibre optique et au laser a commencé à travailler en collaboration avec notre département de physique. Il existe aussi un certain nombre de sociétés qui s'intéressent aux problèmes fondamentaux de l'océanographie et d'autres domaines. Qu'il me suffise aussi de rappeler le développement spectaculaire qu'a connu la région de Boston-Cambridge grâce à la présence de l'Université Harvard, du Massachussets Institute of Technology et d'autres universités. La collaboration dépend toutefois non seulement des universités mais aussi de l'initiative des entrepreneurs et des gens d'affaires parce que les universitaires ne sont pas naturellement portés à transposer sur le plan commercial la portée de leurs découvertes. Par conséquent, M. Ness, j'espère qu'avec vos collègues vous continuerez, comme semble-t-il vous le faites déjà, à tirer parti des travaux de recherche fondamentale et appliquée qu'offre l'industrie, et que nul d'entre nous ne continuera à dépendre autant de la recherche des laboratoires gouvernementaux. Cela étant dit, M. le président, je cède la parole à un autre membre du Comité.

Le sénateur Thériault: M. le président, il n'est pas besoin d'écouter bien longtemps le sénateur Hicks pour se rendre compte qu'il n'est plus président d'une université. Je comprends son point de vue, mais ne peux m'empêcher de réagir à sa passion, parce qu'il est ici question de l'argent du contribuable, qu'il soit question d'universités, de centres de recherche gouvernementaux ou de manufactures, à moins que, comme l'a laissé entendre le sénateur Hicks, le secteur privé consacre davantage d'argent aux travaux de R&D.

Il me semble, après avoir entendu vos représentations que, en tant qu'entrepreneur privé, vous aimeriez que la contribution de la réflexion gouvernementale en matière de R&D, si je peux m'exprimer ainsi, passe de 1,3 à environ 2,7 afin que nous puissions livrer concurrence à d'autres pays. Dans votre prise de position, vous dites encore qu'il vaudrait peut-être mieux réaffecter une part des sommes consacrées aux coûts d'exploitation des centres de recherche gouvernementaux puor les consacrer à la poursuite de travaux de R&D de l'entreprise privée. Toutefois, la situation globale n'en serait pas améliorée. Si l'on augmentait les dépenses gouvernementales à 2,5 ou à 2,7 p. 100, il faudrait que le gouvernement du Canada aug-

[*Text*]

Mr. Kovacs: The CMA does not suggest a goal to the Canadian government as to what should target for. The 1.5 per cent tardet did help rally the forces and has been an important focus for the last few years and we are pleased with the progress we seem to be making. We are not saying that we necessarily must do the same proportion of R & D as other countries, but we do think that we have to do more than we are doing right now. At a very minimum, the support level to industry should be comparable to that elsewhere. It is our belief that, if the level of tax and non-tax support for R & D in Canada were more in line with that of other indistrial countries, Canadian industry would do significantly more research. That would lead to significantly more production in this country, more jobs and more economic growth.

Focussing increasingly in the future years in the entire world, technology will be the basis, not only in the creation of fibre optics or these new products that are coming, but for the creation of steel and chemicals and all the basic products that we have been producing for many years. In order to stay in that market and be competitive and keep the jobs in this country instead of some other country, we must use the best technology that is available. We think that increased support from the Canadian government would lead to more research and development of ideas from abroad and the use of that technology from other countries.

In terms of the trade-off, it is our own perception that, over the last few years, the government has indeed moved to endeavour to support technology, and they have been doing it in a variety of fashions, which is healthy. Different companies and different people need different types of support. However, the balance that seemed to be in place some years ago has increasingly shifted towards bricks and mortar, with buildings being set up or grants that have a variety of strings attached to them, as a form of support for doing research.

Much less of it, however, has gone in terms of tax mechanism. The tax mechanism is one that the association has always put forth as the most powerful tool by which governments can support an activity that has been identified by all people as a good activity, industrial research. Trough the tax mechanism, you can give support to companies that do well, because they are making a profit and have a taxable income, and companies that are doing what you are giving the advantage for; in other words, engaging in R & D.

Mr. Ness: Senator, I think the specific question was: Do we ask that the government increase taxes to support our R & D. Of course the answer to that question has to be a qualified "no", as you well expect. However, we are suggesting a number of things, and we have also made it clear that we are applauding the move by the Minister of Finance in the last budget when he instituted the tax credit and the mechanism to

[*Traduction*]

mente les impôts ou son déficit ou qu'il sabre quelques autres programmes. Que proposez-vous?

M. Kovacs: L'AMC ne propose au gouvernement canadien aucun but vers lequel tendre. L'objectif de 1,5 p. 100 a vraiment contribué à unifier les efforts, et a été très important au cours des quelques dernières années. Nous nous réjouissons des progrès que nous sommes en train de faire. Nous n'affirmons pas que nous devons nécessairement faire autant de travaux de R et D que d'autres pays, mais il nous semble que nous devons en faire davantage que ce que nous faisons maintenant. Tout au moins, le niveau d'appui à l'industrie devrait pouvoir se comparer à celui des autres pays. Il nous semble que, si le niveau d'appui d'ordre fiscal et non fiscal qui est accordé aux travaux de R et D au Canada était plus en accord avec celui d'autres pays industriels, l'industrie canadienne ferait beaucoup plus de travaux de recherche. Il s'ensuivrait une production nettement accrue au pays, la création d'un plus grand nombre d'emplois et l'augmentation du taux de croissance économique.

Comme elle prendra de plus en plus une envergure internationale, la technologie servira de base non seulment à la réalisation de fibres optiques et d'autres nouveaux produits, mais aussi à la création de produits de l'acier et de produits chimiques, principales denrée de base que nous produisons depuis bon nombre d'années. Pour conserver notre place sur ce marché, être concurrentiels et garder les emplois au pays plutôt que de les céder à d'autres, nous devons pouvoir compter sur la meilleure technologie possible. Nous estimons qu'un appui accru du gouvernement du Canada permettrait d'intensifier les travaux de R et D portant sur des idées venues d'ailleurs, de même que l'utilisation des techniques d'autres pays.

En matière de rendement, il nous semble qu'au cours des quelques dernières années le gouvernement a effectivement agi de manière à appuyer de maintes façons le développement de la technologie, ce qui est très sain. A des sociétés et à des personnes différentes, il faut des modes d'appui différents. Toutefois, l'équilibre apparent des quelques dernières années est de plus en plus modifié, la tendance actuelle favorise la construction et les matériaux de construction, et tout ce qui s'y rattache.

Une part bien moins grande cependant fait appel aux mécanismes fiscaux. Or, l'Association a toujours estimé que le mécanisme fiscal est le plus puissant outil qu'ont les gouvernements pour appuyer une activité que tous les gens jugent souhaitable, la recherche industrielle. Le mécanisme fiscal permet d'aider les entreprises qui s'en tirent bien, parce qu'elles réalisent des profits et ont un revenu imposable, et celles qui profitent des avantages que vous leur offrez, autrement dit qui entreprennent des activités de R et D.

M. Ness: Sénateur, je pense que la question était précisément la suivante: Demandons-nous au gouvernement d'augmenter les impôts pour favoriser la R-D. Bien entendu, la réponse est «non», sous certaines réserves, comme vous vous y attendiez sans doute. Cependant, nous suggérons un certain nombre de mesures et nous avons également clairement laissé entendre que nous applaudissions à la décision prise par le

[*Text*]

allow unused tax credit to be transferred to non-profitable situations. This has been enthusiastically received by industry and, at the closing of 1983, there was a great deal of activity in taking advantage of that. From personal experience, I can tell you that that has been a very clear-cut, positive contribution by government towards encouraging industry not to be afraid of making investment and if it is not in a full tax-paying position, to enjoy the benefit of the tax incentives that are offered. As far as you are concerned, it is really not increasing a tax, but it is allowing a tax which was designed into the budget to remain in the arena for which it was intended. I, for one, have thought of that.

To deal with the other problem, at the risk of being a bore, I have to go back a little to the answer that I was trying to give to Senator Hicks. Industry has accepted the challenge and is doing a great deal to try to catch up. At the same time that it has done that, it is seeing the government set targets for the country which are high. Nevertheless, unless you set some target you will never get any progress and it is trying to gear itself to get into that. It has also seen that the government has taken the bit between the teeth and is doing a lot of things which, with respect, it is felt could possibly be better left to the private sector.

In my opening remarks, I underlined the preceived need by industry to have a stable environment develop. I am sure that Senator Hicks would agree with me that you do not have instant scientists all over the world. You deal with people for whom you create a life. They have to live somewhere and their families have to grow. Unless they can see that kind of community built in, they do not even want to join companies. We must have the stability. We must have enough perceived help to encourage us to do what we want to do and what the government is asking us to do. It may be a question of timing and application, and it is not a conflict of views except perhaps for the timing.

Senator Thériault: In previous meetings we have heard discussed the possibility of using high technology to help cope with our regional disparities. One has to ask oneself: unless the government gets directly involved at the federal and provincial levels, what will happen at the extreme ends of this country. If it is strictly through tax rebate or tax concessions to industry, and if governments get out of these R&D centres, or if they do not proceed with the establishment of those various centres in different parts of the country, is not the natural end result that R&D will be concentrated in Canada around Toronto and Montreal? More and more we would be moving from the extreme ends of the country and would be supporting our future researchers around Toronto and Montreal and we would wither on the vine in the extreme ends of the country?

Mr. Ness: Mr. Chairman, that is a no contest comment. In the Canadian industry, in my experience which is limited, many of the larger companies have gone to great lengths to spread manufacturing facilities across the country, possibly for the wrong reasons in many instances. They need to deal with

[*Traduction*]

ministre des Finances dans son dernier budget d'accorder un crédit d'impôt et de permettre le transfert des crédits d'impôt non utilisés dans certains cas. L'industrie a réagi avec enthousiasme et, à la fin de 1983, avait déjà commencé à profiter des avantages offerts. Je peux vous dire par expérience que le gouvernement a ainsi réussi à encourager l'industrie à investir et, en fait, à profiter des stimulants fiscaux dans les cas où elle n'était pas imposable à cent pour cent. En ce qui vous concerne, cela n'équivaut pas à augmenter un impôt, mais à permettre qu'il soit utilisé aux fins auxquelles le budget le destinait.

Quant à l'autre problème, au risque de me répéter, je dois revenir sur la réponse que j'essayais de donner au sénateur Hicks. L'industrie a accepté de relever le défi et fait tout son possible pour rattraper le temps perdu. Elle se rend compte que le gouvernement a fixé des objectifs élevés pour le pays. Néanmoins, c'est la seule façon de réaliser des progrès et elle essaie de se mettre au diapason. Elle se rend également compte que le gouvernement a pris le mors aux dents et fait des choses, sauf votre respect, que le secteur privé serait mieux placé pour faire.

Dans ma remarque préliminaire, j'ai souligné la nécessité pour l'industrie de pouvoir se développer dans un environnement stable. Je suis certain que le sénateur Hicks conviendra avec moi que les scientifiques ne sont pas prêts à s'établir sur-le-champ n'importe où au monde. Vous avez affaire à des gens à qui vous devez pouvoir offrir un certain mode de vie. Ils doivent vivre quelque part et leur famille doit pouvoir s'y sentir à l'aise. A moins d'être persuadé que la collectivité a quelque chose à leur offrir, ils ne veulent même pas se joindre à des entreprises. La stabilité est essentielle. Nous devons avoir un appui suffisamment fort pour être encouragés à faire ce que nous voulons faire et ce que le gouvernement nous demande de faire. C'est peut-être une question de temps et d'application, mais les vues ne divergent pas sauf en ce qui concerne le temps.

Le sénateur Thériault: Lors de réunions précédentes, il a été question de mettre à profit la haute technologie pour aider à réduire les disparités régionales au Canada. Si les gouvernements fédéral ou provinciaux ne font rien, qu'est-ce qui arrivera dans les régions éloignées des centres? Si les gouvernements se contentaient d'accorder des décharges d'impôt où des dégrèvements sans se préoccuper de la création de centres de R-D ou de leur implantation dans diverses régions du pays, la R-D ne tendrait-elle pas être concentrée à Toronto et à Montréal? La concentration de la recherche dans ces centres ne découragerait-elle pas les chercheurs de s'établir ailleurs?

M. Ness: Monsieur le président, c'est une question délicate. D'après mon expérience très limitée, bon nombre de grosses entreprises canadienne se sont donné beaucoup de mal pour ouvrir des usines de fabrication dans diverses régions du pays, ce dans bien des cas pour les mauvaises raisons. Elles doivent

[*Text*]

provincial preference buying and that is not helping Canadian industry one little bit to be competitive on a worldwide basis. For instance, Winnipeg has its problems technologically. Industry there has been encouraged by the government to expand and to continue the role of the aircraft industry, which has had its problems. The government itself is coming up with its technology centre, but there is at this time quite a lack of cohesion and there is doubt as to whether the rehabilitation of the industrial enterprise in Winnipeg is going to be successful. In my opinion, the activity, or the proposed activity, that has been undertaken in the research centre does not address that problem.

Mr. Kovacs: Mr. Chairman, I should like to follow on that comment. The current R&D tax support varies in different parts of the country and CMA supports that. You can get a larger R&D tax credit if you do research in eastern Canada or in parts of the Gaspé. The tax policy deals with regional concerns, and I have limited information that the amount of manufacturing growth in eastern Canada has exceeded that in Ontario and greatly exceeded that in the province of Quebec. In part, it is due to increased use of tax rebates to encourage regional development.

Senator Stanbury: Mr. Ness, I am much more optimistic now than I used to be about the possibilities of our coping with the changes that have taken place in the world. One of my concerns that used to make me somewhat pessimistic was that I found Canadian industry pretty lackadaisical about a lot of things like the development of new markets for export in the research and development area and so on. Therefore, I got involved in trying to stimulate some of these activities.

I have noticed in the last ten years, particularly, a substantial improvement in that attitude, but I am certainly aware of a lot of problems that still remain. I agree with you totally that universities and government must not get so far ahead of industry that they cannot be of practical use to their research. My past experience with industry is that it takes a lot of prodding to get Canadian industry to move—and I am not an economic nationalist—partly because of the peculiar nature of our industry in the heavy foreign ownership and the heavy direction that is given to it from outside the country.

I understand that what you are saying is that we should buy technology wherever it is more economical to buy it, but we should try to develop it ourselves, and that is a natural process with us because we have so many foreign-owned companies. We do buy a great deal of technology. That means something to us in terms of the balance of trade or the balance of payments. We end up paying substantial amounts. Some of the foreign-owned companies do not play ball. I appreciate that Pratt and Whitney may be a shining example of the right kind of company, but I know some Canadian managers who have told me that, even if their staff comes up with an invention of some kind or a modification of their product, the proprietorship of that invention is regarded as belonging to the foreign-owned head office. They have to turn over the proprietorship

[*Traduction*]

tenir compte de la préférence accordée aux provinces en matière d'achats, ce qui n'aide pas du tout l'industrie canadienne à soutenir la concurrence mondiale. Par exemple, Winnipeg a ses propres problèmes technologiques. L'industrie y a été encouragée par le gouvernement à s'étendre et à poursuivre le rôle de l'industrie aéronautique qui a elle-même connu divers problèmes. Le gouvernement est à mettre sur pied son propre centre de technologie, mais étant donné le manque de cohésion on ne sait pas au juste si l'industrie réussira à s'en sortir. A mon avis, les activités prévues ou réelles entreprises au centre de recherches ne régleront pas le problème.

M. Kovacs: Monsieur le président, j'aimerais ajouter quelque chose à cela. L'aide fiscale à la R-D varie selon les diverses régions du pays, ce qu'approuve l'AMC. Les crédits d'impôt à la R-D sont plus élevés dans l'Est du Canada ou dans certaines régions de la Gaspésie. La politique fiscale est fonction des régions et des préoccupations, et je crois savoir que le taux de croissance dans le domaine de la fabrication a été plus élevé dans l'Est du Canada qu'en Ontario et qu'il a dépassé de beaucoup celui enregistré dans la province de Québec. Cela est en partie attribuable à l'utilisation accrue des dégrèvements accordés pour encourager le développement régional.

Le sénateur Stanbury: Monsieur Ness, je suis aujourd'hui beaucoup plus optimiste que je ne l'étais quant à nos possibilités de nous ajuster aux changements qui se sont produits dans le monde. J'étais surtout pessimiste du fait que l'industrie canadienne se montrait à mon avis assez peu intéressée au développement de nouveaux marchés d'exportation dans le domaine de la recherche et du développement, etc. Je me suis donc intéressé aux moyens de relancer certaines de ces activités.

J'ai remarqué, au cours des dix dernières années surtout, un changement notable d'attitude, mais il reste encore de nombreux problèmes à régler. Je suis totalement d'accord avec vous pour dire que les universités et le gouvernement ne peuvent devancer l'indutrie à un point tel que leurs recherches ne puissent être mises à profit. D'après mon expérience de l'industrie, il est difficile de l'amener à agir—et je ne suis pas nationaliste quand il est question d'économie—parce qu'elle appartient en grande partie à des étrangers et qu'elle est dirigée surtout de l'extérieur.

Vous dites que nous devrions acheter la technologie là où elle vous coûte le moins cher, mais nous devrions essayer de la développer nous-mêmes, et que c'est pour nous un processus naturel parce qu'un si grand nombre de nos entreprises appartiennent à des étrangers. Nous achetons un bon volume de technologie. Cela veut dire quelque chose pour nous en termes de balance commerciale ou de balance des paiements. Nous finissons par payer des sommes substantielles. Certaines des entreprises d'appartenance étrangère ne jouent pas franc jeu. Je conçois que la Pratt et Whitney soit un exemple remarquable à suivre, mais certains gestionnaires canadiens m'ont dit que si certains de ses employés mettaient au point une invention ou apportaient des modifications aux produits, le mérite en revenait au siège social à l'étranger. Ils doivent renoncer à

[*Text*]

and then they start paying for the use of what they invented themselves. It seems to me that somehow or other we should be able to stop that sort of nonsense.

Mr. Ness: Mr. Chairman, I think that "yes" is the answer to that. Nevertheless, it would be wrong to tar the whole of the industry on the basis of some instances, because one could equally quote instances where it does not work that way, where you do not sell your invention offshore and pay somebody else for it. There is an incredible flow of funds in the other direction. It should not be beyond the power of somebody's imagination to introduce a reasonable form of legislation to look after that situation.

I would like to set the context of the question in a little different perspective, however. I have some statistics in front of me which refer to the major R&D investments that are made in Canada in the private sector, which will certainly illustrate that the vast majority of such investments is made by big companies. The submission has been that if we can get the tax incentive, we will be getting hundreds of small companies that comprise part of this association interested in this sort of thing. We do not need to say anything to any of the leading companies in Canada, such as Bell, AECL, Pratt and Whitney, Gulf and Petro-Canada, who are the top five R&D research companies in the country and who in fact spend what amounts to 33 per cent of Canada's industrial R&D investment. The next five are comprised of Imperial Oil, Canadian Development, Alcan, Hydro-Quebec and Ontario Hydro, which produce a vast percentage—in fact, about another $300 million or $400 million. The majority of these companies are Canadian-owned or government crown corporations. The list goes on.

There is a lot of investment done by foreign national companies in Canada. IBM, for example, has done a substantial amount in this area.

It is our respectful submission that we are aware of many of the imbalances in terms of the political nuances. In our submissions to the ministers involved and, respectfully, to this committee, we have been trying to suggest that, in the game as it currently stands, the point is: How do you get it going? The major recommendation we would make is this tax recommendation of going from 20 to 40 per cent, along with a demonstrated commitment, having once done it, to stop tinkering with it and let everybody get settled down.

Senator Stanbury: I would not disagree with your submission, Mr. Ness, in that respect. It might very well be the most important element of the answer. However, it seems to me that you also need some kind of mechanism to be sure that you have a much closer relationship between the work that is being done in universities and in the government centres and the practical application of that work in industry. Perhaps what you are saying is that the simplest way of doing that is to make sure that these centres become self-sufficient, and that the only way they can become self-sufficient is by relating themselves to industry. Is that what you are really proposing in that regard?

[*Traduction*]

leurs droits de propriétaires et payer pour l'utilisation de ce qu'ils ont eux-mêmes inventé. Il me semble que nous pourrions d'une façon quelconque mettre fin à ce non-sens.

M. Ness: Monsieur le président, je pense que «oui» est la réponse à cela. Néanmoins, il serait injuste de juger l'industrie à ces quelques exemples, parce que ce n'est pas toujours la façon dont les choses se passent; dans de nombreux cas, l'invention n'est pas vendue à l'étranger et le mérite n'en revient pas à quelqu'un d'autre. Il y a un incroyable mouvement de fonds dans l'autre direction. Il ne faudrait pas un gros effort d'imagination pour proposer une loi qui règle ce problème.

J'aimerais toutefois examiner la question dans un contexte différent. J'ai devant moi des statistiques se rapportant à de gros investissements faits au Canada dans le secteur privé au titre de la R-D, qui sont imputables pour la vaste majorité à de grosses entreprises. On a laissé entendre qu'en leur offrant des stimulants fiscaux, on intéresserait à R-D des centaines de petites entreprises. Il ne nous est pas nécessaire de montrer la voie aux chefs de file au Canada, dont Bell, l'AECL, la Pratt and Whitney, la Gulf et Petro-Canada, qui sont les plus grandes entreprises de recherche au pays et qui en fait interviennent pour 33 p. 100 des dépenses de R-D au Canada. Les cinq autres entreprises qui suivent sont l'Imperial Oil, la Canadian Development, l'Alcan, l'Hydro-Québec et l'Hydro-Ontario qui investissent environ de 300 à 400 millions de dollars au Canada. La majorité de ces entreprises sont d'appartenance canadienne ou des sociétés de la Couronne. Et la liste est longue.

De nombreux investissements au Canada sont attribuables à des entreprises nationales étrangères. IBM, par exemple, a beaucoup fait dans ce domaine.

Sans vouloir vous offenser, nous nous rendons compte de bon nombre de déséquilibres en termes de nuances politiques. Dans les mémoires que nous avons présentés aux ministres intéressés et à votre Comité, nous avons essayé de faire passer le message suivant étant donné l'étape où en est actuellement le jeu: comment le faire démarrer? Notre principale recommandation serait de faire passer la subvention fiscale de 20 à 40 p. 100 et de laisser ensuite les choses suivre leur cours.

Le sénateur Stanbury: Je ne pourrais pas ne pas être d'accord avec vous là-dessus, monsieur Ness. Il se pourrait que ce soit l'élément le plus important de la réponse. Cependant, il me semble qu'il doive également exister un mécanisme qui permette de resserer les liens entre les activités qui sont entreprises dans les universités et les centres du gouvernement et leur application pratique dans l'industrie. Peut-être voulez-vous dire que le moyen le plus simple d'y arriver serait de s'assurer que ces centres deviennent autonomes et que la seule façon de le leur permettre serait de les relier à l'industrie. Est-ce vraiment ce que vous proposez?

[*Text*]

Mr. Ness: Fundamentally, yes, our proposal is to improve the interface. I think you have put your finger on it, senator. We are concerned with the lack of connection that exists.

Senator Stanbury: Is that the best mechanism by which to accomplish that or is there something else we should be doing to ensure that there is an interface?

Senator Hicks: May I make a further observation in this regard? I think there is something inconsistent in your submission in that, after having admitted that the tax relief support of R&D in Canada compares favourably with that of other developed countries and that it is the non-tax aspect which needs to be improved, your primary recommendation still is that we should double from 20 per cent to 40 per cent the tax related assistance. You do not address yourselves to the increase in the area where you have pointed out we lag behind the other developing countries.

Mr. Kovacs: Respectfully, senator, I thought that the material that was sent up in November had been circulated before. I am speaking of the letter to the minister in response to the discussion paper released in April of '83, which specifically addressed that concern.

Briefly, the CMA says that if other countries have screwed up, we do not have to follow them. If other countries have the mix wrong, we do not have to have the same wrong mix. The better mix, as far as the association is concerned, would be to put greater emphasis on the tax side and lesser emphasis on grants with strings attached and centres being set up, and so on. It is our belief that the focus should be on the tax side and that it should go even further.

The Chairman: Is the definition of R&D, for tax purposes, broad enough to serve you? For example, is market research included in R&D, from your point of view, or should it be?

Mr. Ness: I think the problem that industry has at the moment, with regard to the definition of R&D, is not necessarily with the dictionary or with government but is, rather, with the revenue authorities, who have substantial difficulty in understanding what R&D is or what should and should not be allowed to be classified as R&D. This is a whole new subject. The CMA tax committee makes its submissions to the Ministers of Revenue and Finance and is very articulate and active in drawing to government's attention the interpretation of the definition of R&D as preceived by Revenue Canada.

The Chairman: Has that committee made a submission?

Mr. Ness: Oh, yes, it has ongoing letters in this regard, Mr. Chairman.

The Chairman: Would it be possible for this committee to get copies of those?

Mr. Ness: Certainly, but the thrust of them is: please broaden it up. There are specific instances in industry at the moment, which have taken place in a couple of the companies that I referred to, where there have been major problems in

[*Traduction*]

M. Ness: Fondamentalement, oui, notre position a trait au resserrement des liens qui existent. Je crois que vous avez mis le doigt dessus, sénateur. Ce qui nous inquiète, c'est le manque de liens.

Le sénateur Stanbury: Est-ce bien la meilleure façon de procéder ou devrions-nous faire autre chose pour établir des liens?

Le sénateur Hicks: Pourrais-je faire une autre observation à ce sujet? Il semble y avoir un manque de logique dans votre mémoire. En effet, vous commencez par admettre que les encouragements fiscaux à la R-D au Canada se comparent favorablement à ceux qu'accordent les autres pays développés et que ce sont plutôt les autres formes d'encouragement qui doivent être améliorées. Pourtant, vous recommandez principalement de faire passer l'aide fiscale de 20 à 40 p. 100. Vous ne parlez pas d'augmentation dans les domaines où, selon vous, nous sommes en retard sur les autres pays développés.

M. Kovacs: Je m'excuse, sénateur, mais je croyais que les documents qui avaient été envoyés en novembre vous avaient été remis. Je parle de la lettre adressée au Ministre en réponse au document de travail publié en avril 1983, et qui portait précisément sur cette question.

Pour résumer, l'A.M.C. dit que si d'autres pays se sont trompés, nous n'avons pas besoin de suivre leur exemple. Si d'autres pays ont mal réparti les mesures d'encouragement de la R-D, nous n'avons pas besoin de prendre modèle sur eux. Selon l'Association, la meilleure solution consisterait à mettre davantage l'accent sur les encouragements fiscaux et à moins recourir à des subventions assorties de conditions et à la construction de centres de recherche, etc. Nous soutenons que l'on devrait prendre surtout des mesures d'ordre fiscal, et même les améliorer.

Le président: La définition de la R-D aux fins de l'impôt est-elle assez vaste pour vous? Par exemple, les études de marché sont-elles englobées dans la R-D où devraient-elles l'être?

M. Ness: En ce qui concerne la définition de la R-D, je crois que le problème actuel de l'industrie ne tient pas nécessairement au dictionnaire ou au gouvernement, mais au ministère du Revenu qui a beaucoup de mal à comprendre ce qu'est la R-D, ou ce qui devrait être compris dans la R-D. C'est un sujet tout à fait nouveau. Le comité de l'impôt de l'A.M.C. envoie des mémoires aux ministres du Revenu et des Finances, et s'efforce activement d'attirer l'attention du gouvernement sur l'interprétation de la définition de la R-D par Revenu Canada.

Le président: Ce comité a-t-il présenté un mémoire?

M. Ness: Oh oui, il y a eu plusieurs échanges de lettres à ce sujet, monsieur le président.

Le président: Le Comité pourrait-il en obtenir copie?

M. Ness: Certainement. Mais elles visent toutes à obtenir un élargissement de la définition. Il est actuellement très difficile dans certains cas, dans certaines des sociétés auxquelles j'ai fait allusion, de définir la recherche et le développement,

[*Text*]

terms of how research and development is defined, especially as it applies to the computer industry and the development of software. At the end of the day, there is not much to look at.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I have one small supplementary, if I may. The complaint that we often hear about tax benefits is that they are not much good to the small company or to the beginning company; that you have to do something which will benefit the small companies as well as the big.

Mr. Ness: Mr. Chairman, the big step forward in that respect was the legislation which allowed the movement of tax credits to non-taxpayers. We are certainly not against the funding of entrepreneurial ideas by government; in fact, we welcome it because it does recognize the fact that there are many people in this world who dream up inventions and who want to develop their own business. If the government is sympathetic to making grants in such areas, we are not opposed to that. We think the mechanisms that exist are possibly adequate and do not need to be augmented.

With respect, we are suggesting that to get the speed of this whole thing increased, it is taxing which will create the momentum rather than the extrapolation of an organization to control and issue grants.

Mr. Chow: This may be contrary to the views of the CMA, but from the point of view of Pratt & Whitney, tax incentives do not do very much for small companies. A company like Pratt & Whitney needs direct support because the risks are very high. We need up-front money. For instance, if we undertake a major program, we are talking of anywhere from $100 million to $150 million. We make a thorough survey of the market and, if we think there is a market, we go to the government and ask them to share the risk. This is where we need direct support. We could not do without direct support. I think the same situation prevails in the aerospace industry in all countries.

Senator Hicks: We know that you do not support the idea of an across-the-board Canada-U.S. free trade area, and I do not think I want you to comment on the argument that, if this were in effect, then the really good Canadian companies would automatically have a much larger market and could operate on a much larger scale and hence reduce economies. I would like to ask if any of you have any expertise in this area, that is, whether there is a likelihood that new manufacturing technologies, computer-aided design, computer-aided manufacturing and flexible manufacturing systems, will make the long production lines and access to large markets less important in the future than in the past and thus enable us to solve the smaller market question by again resorting to new technology, or is that wishful thinking?

Mr. Ness: I don't think it is wishful thinking, but it involves another hour's discussion.

[*Traduction*]

particulièrement en ce qui concerne l'informatique et l'élaboration de logiciels. C'est un domaine où il n'y a pas beaucoup de résultats concrets.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je voudrais, si possible, poser une question supplémentaire. On entend souvent dire que les encouragements fiscaux ne présentent pas beaucoup d'avantages pour les petites entreprises ou celles qui commençent; qu'il faut prendre des mesures qui seront avantageuses pour les petites sociétés comme pour les grandes.

M. Ness: Monsieur le président, on a fait un grand pas en avant à cet égard avec cette loi qui permet aux sociétés qui ne paient pas d'impôt de bénéficier quand même des crédits d'impôt. Nous ne sommes pas du tout opposés à ce que le gouvernement finance l'application d'idées nouvelles. En fait, nous y sommes favorables car on reconnaît ainsi que beaucoup de gens dans le monde imaginent des inventions et souhaitent développer leur propre entreprise. Si le gouvernement est tenté d'accorder des subventions de ce genre, nous n'y sommes pas opposés. Nous pensons que les mécanismes actuels sont probablement suffisants et qu'il n'est pas nécessiare de les accroître.

Nous soutenons cependant que c'est l'adoption de mesures fiscales, et non la création d'organismes chargés de contrôler et de distribuer des subventions qui permettra d'accélérer les travaux de recherche et de développement.

M. Chow: L'A.M.C. est peut-être d'un avis contraire, mais selon Pratt et Whitney, les encouragements fiscaux ne sont pas très efficaces pour les petites sociétés. Une société comme Pratt & Whitney a besoin d'aide directe parce que les risques sont très élevés. Nous avons besoin de capitaux d'amorçage. Par exemple, le lancement d'un grand programme représente de 100 à 150 millions de dollars. Dans ces cas, nous effectuons une bonne étude du marché, et si nous concluons à l'existence d'un marché, nous demandons au gouvernement de partager le risque avec nous. C'est là que nous avons besoin d'aide directe. Nous ne pourrions rien faire sans cela. Je crois que c'est la même situation dans tous les pays en ce qui concerne l'industrie de l'aérospatiale.

Le sénateur Hicks: Nous savons que vous n'êtes pas d'accord avec une libéralisation totale des échanges Canada-États-Unis, et je ne tiens pas à ce que nous débattions de l'argument selon lequel, s'il y avait une telle libéralisation, les sociétés canadiennes vraiment valables se tailleraient automatiquement une plus grande part de marché et pourraient produire à une plus grande échelle, et ainsi faire des économies. Je voudrais en fait vous demander si l'un de vous connaît bien cette question, c'est-à-dire s'il est possible que les nouvelles techniques de fabrication comme la conception assistée par ordinateur, la fabrication assistée par ordinateur et les systèmes de fabrication souples diminuerait à l'avenir l'importance de longues chaînes de production et de l'accès à de grands marchés, ce qui nous permettrait de résoudre la question des marchés restreints en recourant, là encore, à de nouvelles techniques, ou est-ce que cela serait prendre nos désirs pour des réalités?

M. Ness: Ce n'est pas prendre nos désirs pour des réalités, mais il nous faudrait encore une heure pour en discuter.

[*Text*]

Senator Hicks: I realize that. I have a few other ideas that would result in the same thing.

Mr. Ness: This is something on which I have not done any preparatory work. As an industrialist, I would feel inclined to answer that whatever technology is available, economies of scale will give an advantage to those who can participate as opposed to those who cannot.

You touched on the point of how you achieve economies of scale. Do we or don't we support economies of scale which may be available by a complete reduction of the tariff barriers that exist between Canada and the U.S.? The response of the CMA, and my response as President of Canada Wire, is that it should be welcome, but it cannot possibly be across-the-board because of the relative inadequacies, if you like, of certain parts of our industrial sector to accept that challenge overnight. We do support the progressive approach by which the industrial sector moves Canadian industry into that position. I was shocked this morning when it was suggested that we had extrapolated our manufacturing facilities across Canada to meet provincial preference. Before we deal too much with the tariff problem externally, we have to deal with the problem internally because, otherwise, it really is a waste of time to discuss it.

Senator Hicks: We cannot move everything to Toronto just the same.

Mr. Ness: I don't suggest that.

The Chairman: On behalf of the committee, I would thank you gentlemen for an interesting and informative morning.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Hicks: Je le sais bien. J'ai quelques autres idées qui demanderaient aussi plus de temps.

M. Ness: Je n'ai pas fait de recherches à ce sujet. Cependant, en tant qu'industriel, je serais enclin à répondre que quelles que soient les techniques disponibles, les économies d'échelle donneront un avantage à ceux qui peuvent utiliser ces techniques, mais pas aux autres.

Vous touchez là à la question de la façon de réaliser des économies d'échelle. Sommes-nous en faveur d'économies d'échelle obtenues par la suppression des barrières tarifaires qui existent entre le Canada et les États-Unis? L'A.M.C. et moi-même, en tant que président de *Canada Wire*, répondons par l'affirmative, mais avec certaines réserves. Il ne peut y avoir libéralisation totale des échanges à cause des insuffisances relatives, si l'on veut, de certains secteurs de notre industrie qui ne peuvent relever le défi du jour au lendemain. Nous sommes par contre en faveur d'une libéralisation progressive qui donnera le temps, à l'industrie canadienne, de s'adapter. J'ai été surpris ce matin lorsqu'on a dit que nous avions disséminé nos usines de fabrication dans l'ensemble du Canada en fonction des préférences des provinces. Avant de nous occuper davantage des questions extérieures, nous devrions d'abord régler nos problèmes intérieurs, sinon c'est une perte de temps d'en parler.

Le sénateur Hicks: Nous ne pouvons quand même pas tout déménager à Toronto.

M. Ness: Ce n'est pas ce que je veux dire.

Le président: Messieurs, je vous remercie, au nom du Comité, pour cette matinée extrêmement intéressante et instructive.

Le Comité lève la séance.

APPENDIX "NF-3A"

NOTES FOR A PRESENTATION TO THE SENATE SUB-COMMITTEE ON ESTIMATES UNDER THE AUTHORITY OF THE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE BY DR. LEWIS A. SLOTIN

June 14, 1983

Introduction

At the outset I would like to thank you for the invitation to meet with you this afternoon and hopefully to shed some light on a promising area of technology, namely biotechnology.

My background, which qualifies me for this task includes nearly ten years in chemical, biochemical and molecular biological research followed by six years with the Ministry of State for Science and Technology. My responsibilities at the Ministry included:

(i) the development of the National Biotechnology Strategy announed by the Minister on May 3 of this year;

(ii) being Secretary of the Federal Task Force on Biotechnology;

(iii) Head of Canadian Biotechnology Missions to France, Germany and Japan; and

(iv) interactions with representatives from governments, industries and universities on issues ranging from financing to human resources to technology transfer to social impact, arising from biotechnology.

Definition

There are many definitions of biotechnology but for this forum I believe it is best to define biotechnology as: those techniques which enable one to exploit biological processes/or derivatives thereof, in the production of goods and services.

While it may be argued that biotechnology has been exploited industrially for centuries, from the use of yeasts for the production of food and beverages such as wine, cheese, yogurt, etc., to the improvement of plants and animals through selective breeding, it has been recent spectacular advances in disciplines such as molecular biology, biochemistry and biochemical engineering, which have greatly magnified the range of applications to which biologically-based processes can now be directed, thereby attracting so much attention world-wide.

Attraction

Before I give you an idea of some of the impact which biotechnology will have let me state that it is not only the scientific advances that make the so-called "new" biotechnology so attractive. Processes based upon biotechnology have now become exceedingly attractive to industry because they offer the opportunity to produce traditional as well as new goods

APPENDICE «NF-3A»

NOTES POUR UNE DÉCLARATION DEVANT LE SOUS-COMITÉ SÉNATORIAL SUR LE BUDGET DES DÉPENSES DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES NATIONALES PAR M. LEWIS A. SLOTIN

Le 14 juin 1983

Introduction

J'aimerais d'abord vous remercier de m'avoir invité à venir vous rencontrer cet après-midi pour tenter de mieux faire comprendre un secteur prometteur de la technologie, celui de la biotechnologie.

Mes antécédents, qui me rendent apte à m'acquitter de cette tâche, comprennent près de dix années de recherche dans les domaines de la chimie, de la biochimie et de la biologie moléculaire, suivies de six années au sein du ministère d'État chargé des Sciences et la Technologie. Au ministère, mes responsabilités comprenaient:

(i) l'élaboration de la Stratégie nationale en biotechnologie annoncée par le ministre le 3 mai 1983,

(ii) la charge de secrétaire du groupe de travail fédéral sur la biotechnologie,

(iii) le rôle de chef des missions canadiennes relatives à la biotechnologie en France, en Allemagne et au Japon,

(iv) la liaison avec les représentants des divers gouvernements, de l'industrie et des universités sur des questions liées à la biotechnologie allant du financement aux ressources humaines, du transfert de la technologie à l'incidence sociale.

Définition

Il existe de nombreuses définitions de la biotechnologie mais dans le présent contexte, je crois préférable de la définir comme suit: il s'agit des techniques qui permettent d'exploiter les procédés biologiques et leurs dérivés en vue de la production de biens et de services.

Bien que l'on puisse dire que la biotechnologie est exploitée de façon industrielle depuis déjà plusieurs siècles, de l'utilisation de levures pour la production d'aliments et de boissons tels que le vin, le fromage, le yogourt, etc., à l'amélioration sélective des espèces végétales et animales ce sont les innovations spectaculaires dans les disciplines telles que la biologie moléculaire, la biochimie et le génie biochimique qui ont élargi le champ d'application des processus biologiques et retenu l'attention à l'échelle internationale.

Attraction

Avant d'expliquer l'incidence que pourra avoir la biotechnologie, permettez-moi de dire que ce ne sont pas seulement les progrès scientifiques qui rendent si attrayante la biotechnologie dite «nouvelle». Les procédés dérivés de la biotechnologie doivent le grand attrait qu'ils ont pour l'industrie au fait qu'ils permettent de produire des biens et services tant classiques que and services, at a small fraction of the energy cost now attribuatable to conventional processes. Also the fuel or raw material for many biotechnological processes is a renewable resource, namely carbohydrate, which abounds in plants, agricultural crops and forests. Another attractive feature of biotechnology is that the processes and products which will result are likely to be less polluting and less harmful to the environment than the chemical and/or mechanical processes they will displace.

Impact

Let me now turn to some of the impacts which biotechnology will have in the coming years. I would ask you to keep in mind two things: (a) biotechnology is not an end in itself but a number of powerful tools which will have impacts across numerous sectors; and (b) these impacts will be felt in existing resource and manufacturing industries as well as result in the creation of brand new industrial opportunities.

i) *Health*

In both the human and animal health care areas, new systems and processes for the production of antibodies, hormones, vaccines and steroids as ell as the preparation of more highly specific diagnostic reagents are some of the avenues being pursued. Insulin, somatostatin, growth hormone and interferon are the first products of these applications and these substances are now entering their respective commercial development phases. Traditional fermentation production processes for such products as antibiotics and vitamins will be greatly enhanced with the new techniques, with higher levels of purification and lower costs the expected results. In the future enzyme and gene therapies will add a new dimension to the treatment of hereditary diseases as well as important insights into cancer, diabetes and diseases of viral origin.

ii) *Food*

New techniques and processes are already broadening the range of available foodstuffs derived from biological processes. Among these new products are single cell proteins as an extender of the world's protein production, natural sources of lood preservatives and additives, as well as the production of sugar substitutes. Both the new protein production and sugar substitutes are already at the commercial stage.

iii) *Agriculture and Forestry*

Two of the areas in which the applications of biotechnology are expected to have a major impact are agriculture and forestry. One application in both areas which has attracted considerable attention world-wide is the utilization of nitrogen fixing bacteria or processes for the utilization of atmospheric nitrogen, as an alternative to petroleum-derived chemical fertilizers. The increasing cost of chemical fertilizers, both from an energy and

nouveaux à une fraction du coût en énergie des procédés classiques. En outre, le combustible ou les substrats utilisés dans de nombreux procédés biotechnologiques proviennent de ressources renouvelables, notamment les hydrates de carbone, que l'on trouve en quantité abondante dans les plantes, les cultures agricoles et les forêts. Un autre aspect attrayant de la biotechnologie tient au fait que les procédés et les produits qui en résulteront seront vraisemblablement moins polluants et dommageables pour l'environnement que les procédés chimiques ou mécaniques qu'ils remplaceront. *Incidence*

Incidence

Permettez-moi de parler maintenant de certaines des incidences qu'aura la biotechnologie dans les années à venir. Je vous demanderais de ne pas oublier deux choses: (a) la biotechnologie n'est pas une fin en soi mais offre un certain nombre d'outils très utiles qui auront des répercussions dans de nombreux secteur; et (b) ces incidences se feront sentir dans les industries existantes de ressources et de fabrication et entraîneront par ailleurs la création de nouvelles possibilités industrielles.

i) *Santé*

Dans les secteurs des soins médicaux et vétérinaires, notons parmi les avenues que l'on explore les nouveaux systèmes et procédés pour la production d'anticorps, d'hormones, de vaccins et de stéroides de même que la préparation de réactifs diagnostiques très spécifiques. L'insuline, la somatostatine, les hormones de croissance et l'interféron sont les premiers produits de ces applications et ces substances entrent maintenant dans leurs phases respectives de développement commercial. Les procédés classiques de production par fermentation des produits tels que les antibiotiques et les vitamines seront grandement améliorés grâce aux nouvelles techniques et assureront des niveaux plus élevés de purification et des coûts moins élevés. A l'avenir, les thérapies aux enzymatiques et génétiques ajouteront une nouvelle dimension au traitement des maladies héréditaires et ouvriront de nouveaux horizons pour la lutte contre le cancer, le diabète et les maladies d'origine virale.

ii) *Produits alimentaires*

Les techniques et les procédés récents élargissent déjà la gamme de produits alimentaires disponibles dérivés des procédés biologiques. Parmi ces nouveaux produits, notons les protéines à nomocellulaires qui accroîtront la production mondiale de protéines, les sources naturelles d'agent de conservation des aliments et d'additifs, ainsi que la production de substituts du sucre. La production de protéines et les substituts du sucre en sont déjà à l'étape commerciale.

iii) *Agriculture et forêts*

On prévoit que les applications de la biotechnologie auront une incidence appréciable dans les secteurs de l'agriculture et des forêts. L'utilisation des bactéries pour fixer l'azote et les procédés permettant l'utilisation de l'azote atmosphérique en remplacement des engrais pétrochimiques ne sont qu'une application dans ces deux secteurs à avoir attiré l'attention à l'échelle mondiale. Les coûts croissants des engrais chimiques, tant du point de environmental point of view, has been the major driving force towards the replacement of this method by one which is biologically based.

Another area of agriculture and forestry to which biotechnology is being applied is new species development. The potential to extend the range of tree and plant variability, through the utilization of the new techniques, will have a revolutionary effect upon traditional plant breeding. New trees and plants which have a high degree of resistance to diseases and infections, the ability to be grown on marginal lands and the capacity for higher yields in shorter time spans are some of the avenues currently being pursued.

The increasing displacement of chemical or petroleum-based pesticides and herbicides, by agents of biological origin, could represent a major breakthrough in the successful management of the world's forest and agricultural resources. Biological control agents have the feature of being highly specific and therefore pose little if any danger to the rest of the environment. Bacteria and viruses as pesticides are attracting a great deal of attention. Several bacterial pesticides are now being field tested for the control of spruce budworm and mosquitos.

iv) *Energy*

Biomass, either deliberately produced by agriculture and forestry, or derived from agricultural and animal waste could form one part of the renewable energy equation for present and future societies. Some programs for the biotechnological production of alcohol (to blend with gasoline to make gasohol) and methane from waster materials are already well underway throughout the world. Future applications of bioetchnology are envisaged for hydrogen production, bitumen separation from lar sands, oil displacement from hard-to-reach reservoirs and the desulphurization of high sulphur coal.

v) *Metal Recovery*

Large-scale production processes for the recovery of metals by means of microbial leaching have been developed, and copper and uranium are now being produced through these processes in a number of countries. For exaple, 20 per cent of the copper mined in the U.S. is now recovered utilizing microbial processes. The attraction of biological methods for metal recovery is their low-energy requirements as well as the ability to eliminate expensive pollution control equipment.

At the moment, microbial leaching has been confined, on an industrial scale, to metal recovery from lowgrade ores, but research is now being directed towards the development of processes for metals from high-grade ores as well. In addition, future applications to gold, manganese and trace metal recovery are expected.

vue de l'énergie que de l'environnement, ont fortement motivé le remplacement de cette méthode par des processus biologiques.

Les secteurs de l'agriculture et des forêts on fait aussi appel à la biotechnologie pour le développement de nouvelles espèces. L'utilisation des nouvelles techniques pour étendre le nombre de variétés d'arbres et de plantes aura une incidence révolutionnaire sur les méthodes traditionnelles d'amélioration des plantes. Les plantes et arbres nouveaux auront un fort degré de résistance aux maladies et aux infections, pourront être plantés sur des terres marginales et donneront de meilleurs rendements en moins de temps.

Le remplacement de plus en plus fréquent des pesticides et des herbicides à base chimique ou de pétrole par des agents d'origine biologique pourrait constituer une percée importante pour la gestion des ressources forestières et agricoles du monde. Les agents de contrôle biologiques ont l'avantage d'être hautement spécifiques et posent donc peu de danger à l'environnement. Les bactéries et les virus utilisés comme pesticides retiennent l'attention. Plusieurs pesticides d'origine bactérienne subissent maintenant des essais sur le terrain en vue de la lutte contre la tordeuse d'épinettes et les maringouins.

iv) *Énergie*

La biomasse, produite délibérément comme sous-produit des exploitations agricoles eet forestières ou dérivés des déchets agricoles et animaux, pourrait constituer un élément de l'équation de l'énergie renouvelable pour les sociétés présentes et à venir. Dans plusieurs pays, les programmes de production biotechnologique de l'alcool (pour mélanger l'essence et produire du gazohol) et de méthane à partir des déchets sont déjà bien avancés. On prévoit pour l'avenir d'autres applications de la biotechnologie pour la production d'hydrogène, le séparation du goudron des sables bitumineux, la récupération du pétrole enfoui dans des réservoirs difficiles d'accès et la désulfurisation du charbon à haute teneur en soufre.

v) *Récupération du métal*

Les méthodes de production à grande échelle en vue de la récupération des métaux au moyen de la lixiviation microbienne ont été mis au point et on produit dans de nombreux pays du cuivre et de l'aluminium grâce à ces procédés. Par exemple, 20 p. 100 du cuivre extrait aux États-Unis est maintenant récupéré grâce aux méthodes microbiennes. Les procédés biologiques de récupération du métal ont l'avantage de nécessiter un faible apport en énergie et d'éliminer la nécessité d'équipement coûteux de lutte contre de la pollution.

A l'heure actuelle, la lixiviation microbienne est réservée, à l'échelle industrielle, à la récupération des métaux contenus dans le minerais à faible teneur, mais les chercheurs tentent maintenant à mettre au point des procédés de récupération des métaux contenus dans les minerais à forte teneur. En outre, on prévoit qu'à l'avenir la lixiviation microbiennes sera appliquée à la récupération de l'or, du manganèse et des oligo-éléments.

vi) *Chemical Raw Materials*

Most of the chemical feedstocks required by industrialized countries (including those now derived from petroleum) could be supplied from biological sources and processes. Cellulosics, microbial polysaccharides, lignin derivatives, levulinic, lactic and other fatty acids, ethanol, acetone, butanol, vegetable oils for plasticizers, lubricants and rubbers are a few examples. Since the production of these chemicals is directly amenable to new and better processing and the development of new feedstocks, the applications of biotechnology could dramatically affect the supply of these commodities in the foreseeable future.

In addition, speciality chemicals such as additives, coatings, fragrances, monomers for specialty plastics and biopolymer modifications may be much more accessible by biological or biologically derived processing methods than by traditional chemical approaches.

vii) *Environment*

The biological treatment of waste, such as effluent streams from pulp mills or food processing industries, can result not only in water purification but the potential for using waste as a substrate for feedstuff, fuel and chemical production. Methane and single cell protein production are two such product examples. Moreover, displacement of traditional chemical processes with biologically-based processes may substantially reduce many of the sources of present day pollution, i.e. acid rain, pesticides, etc.

viii) *Fisheries*

Biotechnology could have a considerable impact upon the development of fish stocks, both in terms of new sophistication in species breeding as well as new methods to control fish diseases. Also to be anticipated are new thrusts into aquaculture with new food, chemical and possibly energy sources the result.

Economic Impact

As diverse and far ranging are the potential applications of biotechnology, so too are the predictions of economic impact. For those groups which have attempted to quantify the market impact of biotechnology, the figures range from $15-35 billion in sales by 1990 and $100-175 billion by the year 2000. There is a consensus which has emerged indicating that the end of this decade will be the beginning of exponential growth lasting well past 2010. When I recently met Dr. Hiroshi Morikawa, Director of the Keidanren, the most powerful industrial economic association in Japan, I asked him on the basis of what market projections had his organization identified biotechnology as the number one priority for Japanese industry. His answer: "We know, intuitively, that this area will be important on an unprecedented scale. If we wait until the markets are

vi) *Produits chimiques de base*

La majorité des substrats chimiques utilisé par les pays industrialisés (y compris ceux actuellement dérivé du pétrole) pourraient provenir de sources et de procédés biologiques. Citons à titre d'exemple les dérivés cellulslosiques, les polysaccharides microbiens, les dérivés, de la lignine, les acides de lévulinique et lactiques et d'autres acides gras, l'éthanol, l'acétone, le butanol, les huiles végétales utilisées dans la fabrication des plastifiants, les lubrifiants et les caoutchoucs. Puisque le développement de ces produits chimiques est étroitement lié aux procédés de fabrication novateurs et améliorés et à l'obtention des matières premières de base, les applications de la biotechnologie pourraient, dans un avenir prochain, avoir une incidence dramatique sur la fabrication de ces produits.

Il serait, en outre, possible d'obtenir plus facilement les produits chimiques utilisés à des fins particulières, comme dans la fabrication des additifs, des revêtements, des parfums, des monomères utilisés pour la fabrication de certains plastiques et dans les modifications apportées aux biopolymères, si on utilisait des porcédés biologiques nouveaux plutôt que les méthodes chimiques traditionnelles.

vii) *Environnement*

Le traitement biologique des déchets, notamment les eaux usés des usines de pâte à papier et des industries de traitement des aliments, peut servir non seulement à la purification de l'eau mais rend aussi possible l'utilisation des déchets comme substrats pour la production d'aliments, pour les animaux de combustible et de produits chimiques. La production de méthane et de protéines monocellulaires ne sont que deux des produits. Par ailleurs, le remplacement des procédés chimiques traditionnels par des méthodes biologiques peut réduire considérablement les sources actuelles de pollution, notamment les pluies acides, les pesticides, etc.

viii) *Pêches*

La biotechnologie pourrait avoir une incidence appréciable sur l'augmentation des stocks de poissons tant pour ce qui est des techniques plus sophistiquiées d'amélioration des espèces que des nouvelles méthodes de contrôle des maladies des poissons. Il faut aussi prévoir dans le domaine de l'aquaculture des améliorations qui créeront de nouvelles sources alimentaires, chimiques et possiblement énergétiques.

Incidence économique

Si les applications virtuelles de la biotechnologie sont diverses et de grande portée, les prévisions de l'incidence économique le sont tout autant. Ceux qui ont tenté de quantifier l'incidence de la biotechnologie sur les marchés, prévoient que d'ici 1990 les ventes varieront entre 15 et 35 milliards de dollars et entre 100 et 175 milliards de dollars d'ici l'an 2000. On s'entend pour dire que la fin de la décennie marquera le début d'une croissance exponentielle qui durera bien au-delà de l'an 2010. Lorsque j'ai rencontré récemment M. Hiroshi Morikawa, directeur du Keidanren, la plus puissante association économique industrielle du Japon, je lui ai demandé en fonction de quelles prévisions du marché son organisation avait décidé que l'industrie japonaise devait accorder la priorité à la biotechnologie. Il m'a répondu: «nous savons, par intuition, que certain before investing, we will follow and not lead this revolution. In terms of our future competitiveness we cannot afford to follow such a course."

Global Response

Perhaps mirroring Dr. Morikawa's comments, public and private sectors throughout the world have greatly intensified their investments in biotechnology over the last few years. E. F. Hutton estimated that, exclusive of the pharmaceutical industry, world investment in biotechnology was $50-70 million in 1979, $500-600 million 1981 and over $900 million in 1982.

In terms of Government response, biotechnology has become a major priority for future economic growth amongst developed and developing countries. For example, the U.K., Germany, France, Belgium, Switzerland, Sweden, Japan, the Netherlands, India, Australia, Pakistan, Mexico, Brazil, Algeria and China have adopted some form of national strategy for biotechnology. Although these strategies employ a variety of mechanisms consistent with indigenous national structures, nevertheless there is a common thread amongst them; that is, they are dedicated to building up the scientific, technical and industrial infrastructure which will be in a position to respond to the market opportunities which are still several years away.

In this vein the European Economic Community has decreed that member nations "cannot afford to take a laissez-faire approach to biotechnology because of external competitive pressures which are forcing the pace and thus penalizing delay." the EEC has called for "the need for internal coherence to avoid fragmentation and costly duplication, together with long-term anticipation and deliberate preparation for the development of strategic needs".

The world industrial scene in biotechnology is characterized by two types of firms: (i) the small, innovative research intensive firm, spun out of universities or set-up by academics turned entrepreneur and (ii) the large chemical, pharmaceutical, food or resource-based industry. It is characteristic of the latter type that equity positions are being taken in the small firms, in-house R&D is being strengthened and redirected and contracts are being made with academic institutions. Companies such as Monsanto, Dupont, Dow Chemical, Standard Oil, British Petroleum, ICI, Unilever, Novo, Hoechst, Merieux, Roussel-Uclaf, INCO, Johnson & Johnson, Eli Lilly, Upjohn, Green Cross, etc. are synonymous with this group.

By 1982 over 150 of the smaller, biotechnology firms had been launched in the U.S. alone. Of those which are publicly traded their initial share offerings totalled some $1.5 billion.

ce secteur d'activité aura une importance incomparable. Si nous attendons que les débouchés soient bien assurés avant d'investir, nous devrons suivre cette révolution au lieu de la diriger. Dans l'intérêt de notre compétivité future nous ne pouvons prendre un tel risque.»

Réaction globale

Les secteurs publics et privés du monde entier semblent confirmer les commentaires de M. Morikawa puisqu'ils ont intensifié de façon sensible leurs investissements en biotechnologie au cours des dernières années. E. F. Hutton a estimé que, exception faite de l'industrie pharmaceutique, l'investissement mondial en biotechnologie variait entre 50 et 70 millions de dollars en 1979, entre 500 et 600 millions de dollars en 1981 et s'élevait à plus de 900 millions de dollars en 1982.

Les gouvernements, pour leur part, ont fait de la biotechnologie l'objectif prioritaire en vue de la croissance économique future des pays en voie de développement autant que des pays industrialisés. Par exemple, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, la Belgique, la Suisse, la Suède, le Japon, les Pays bas, l'Inde, l'Australie, le Pakistan, le Mexique, le Brézil, l'Algérie et la Chine ont mis en œuvre une stratégie nationale en biotechnologie. Quoique ces stratégies comportent divers mécanismes fidèles aux structures nationales indigènes, elles ont néanmoins des caractéristiqeus communes: c'est-à-dire qu'elles ont consacrées entièrement la mise en place de l'infrastructure scientifique, technique et industriel qui permettra de profiter des possibilités qu'offrira le marché d'ici quelques années.

Dans la même veine, la Communauté économique européenne a décidé que les pays membres ne peuvent se permettre d'adopter une attitude de laissez faire en ce qui concerne la biotechnologie parce que les pressions de la concurrence extérieure incitent à l'action et puniront tout retard. La CEE a souligné la nécessité d'une cohésion interne pour éviter la fragmentation et les doubles-emplois coûteux et d'une planification à long terme et d'une préparation délibérée en vue du développement des besoins stratégiques.

Deux sortes de société caractérisent la scène industrielle mondiale en biotechnologie: (i) les petites sociétés innovatrices qui concentrent une part appréciable de leurs ressources à la recherche, qui prennent source dans les universités et qui ont créées par des chercheurs universitaires devenus entrepreneurs et (ii) les grosses industries chimiques, pharmaceutiques, alimentaires ou à base de ressources. Ces dernières acquièrent couramment des actions dans les plus petites sociétés, renforcent la recherche interne et lui donne de nouvelles orientations et concluent des contrats avec les établissements d'enseignement supérieur. Les sociétés telles que Monsanto, Dupont, Dow Chemical, Standard Oil, British Petroleum, ICI, Unilever, Novo, Hoechst, Merieux, Roussel-Uclaf, INCO, Johnson & Johnson, Eli Lilly, Upjohn, Green Cross, etc. font partie de ce groupe.

Dès 1982, plus de 150 de ces petites sociétés biotechnologiques avaient été créées aux États-Unis seulement. La valeur des premières émissions de celles dont les actions sont émises sur les marchés publics s'élevaient à près de 1,5 milliard de dollars.

Canadian Situation

In the 1981 words of the Federal Task Force on Biotechnology, "A practically non-existent biotechnological industrial base, a rapidly shrinking federal government research capability and a highly fragmented and unfocussed university effort are the major features of Canada's current biotechnological activities". Today, little has changed. Because of the traditional lack of any innovative biology-based industry, such as in pharmaceuticals or fine chemicals, few large Canadian firms have the capability to assess let alone develop the new technologies. This is especially true in our agriculture, forestry, mining, energy and fishing industries.

Several provinces have made moves into biotechnology, most notably Quebec as part of its virage technologique as well as its investments via La Société Gene de Financement, and Ontario through its equity investment along with the Canada Development Corporation and John Labatt Limited in Allelix, Inc. Moreover Provincial Research Organizations such as the B.C. Research Council, the Alberta Research Council and the Ontario Research Foundation are also becoming more involved.

At the Federal level the principal performers of biotechnology R&D are the National Research Council, Agriculture Canada, Environment Canada and Energy, Mines and Resources. In terms of university support, both the Natural Sciences and Engineering and Medical Research Councils finance basic research and training.

At the university level there is little question that Canada possesses some excellent scientific talent in disciplines crucial for the development of biotechnology. It is, however, virtually impossible to find, within one institution, all the multidisciplinary skills as well as the appropriate commercial orientation necessary for biotechnology.

In terms of Canada's future competitiveness in international markets one need not look any further than our resource sectors, particularly agriculture and forestry, to realize how important biotechnology will be. The lack of substantial industrial involvement in biotechnology in these sectors is, I believe, a recipe for future economic disaster.

National Strategy

The opportunities, the economic impact, the world response and the Canadian situation led the Task Force on biotechnology to recommend a long-term strategy to ensure this country's ability to capitalize upon this promising area. Recognizing that there is more to success in technology than simply R&D the Task Force recommended:

Situation au Canada

Comme le soulignait le Groupe de travail sur la biotechnologie dans son rapport publié en 1981, «les activités actuelles du Canada en matière de biotechnologie sont en grande partie caractérisées par la quasi absence d'une infrastructure biotechnologique industrielle, une diminution rapide du potentiel de recherche des laboratoires fédéraux et un effort très fragmenté et sans orientation précise au niveau universitaire.» La situation est à peu près la même aujourd'hui. Étant donné que le Canada n'a jamais eu d'industrie innovatrice dans le domaine de la biologie comme une industrie des produits pharmaceutiques ou des produits chimiques complexes, peu de grandes sociétés canadiennes possèdent les moyens d'évaluer les nouvelles technologies et encore moins de les développer. Cela vaut dans l'industrie agricole, forestière, minière, énergétique et halieutique.

Plusieurs provinces ont décidé de s'engager dans le domaine de la biotechnologie. Le Québec, en particulier, déploie des efforts en ce sens dans le cadre de son virage technologique et par l'entremise des investissements effectués par la Société générale de financement. L'Ontario s'intéresse également au domaine comme en témoignent les investissements que la province a effectués dans la société Allelix de concert avec la Société de développement du Canada et la John Labatt Limited. En outre, des organismes de recherche provinciaux comme le Conseil de recherches de la Colombie-Britannique, le Conseil de recherches de l'Alberta et la Fondation de recherches de l'Ontario s'intéressent aussi de plus en plus à ce domaine.

Au niveau fédéral, la R&D en biotechnologie est surtout effectuée par le Conseil national de recherches, Agriculture Canada, Environment Canada et le ministère de l'Énergie, des mines et des ressources. Au niveau universitaire, le Conseil des recherches en sciences naturelles et en génie ainsi que le Conseil de recherches médicales finacent la recherche fondamentale et la formation dans ce domaine.

Il est évident que le Canada possède, au niveau universitaire, d'excellents hommes de science dans les disciplines dont dépend le développement de la biotechnologie. Il est toutefois presque impossible de trouver au sein d'un même établissement universitaire toutes les compétences multidisciplinaires ainsi que l'orientation commerciale voulue pour favoriser le développement de la biotechnologie.

Quant à la compétitivité future du Canada sur les marchés internationaux, il suffit de songer à nos secteurs des ressources, particulièrement à celui de l'agriculture et de la foresterie, pour se rendre compte de l'importance future de la biotechnologie. Le Canada s'engage sur la voie du désastre économique s'il ne prend pas des mesures importantes pour favoriser le développement industriel de la biotechnologie.

Stratégie nationale

Les perspectives qui s'offrent dans ce domaine, leurs conséquences économiques, la demande internationale et la situation au Canada a poussé le Groupe de travail sur la biotechnologie à recommander la mise en œuvre d'une stratégie à long terme pour s'assurer que le Canada puisse s'engager dans ce domaine prometteur. Conscient du fait qu'il ne suffit pas de favoriser la recherche et le développement pour assurer le développement de la technologie, le Groupe de travail a recommandé:

(i) specific tax changes to permit more generous tax write-offs as well as encourage greater availability of venture capital;

(ii) stress on technology transfer;

(iii) abolition of Section 41 of the Patent Act and immediate adoption of Plant Breeders Rights;

(iv) international collaboration; and

(v) coordination of the national effort.

These elements were combined with strengthening the research base, increasing the pool of human resources and focussing and linking the Canadian efforts into applications related to the more productive management of our resource base.

As a result of the work of the Task Force, a National Strategy for Biotechnology was created and announced by the Minister of State for Science and Technology early last month. The Strategy calls for networking Canadian capabilities in areas consistent with the Task Force priorities. Integral to the success of these networks will be the participation by industry. Cost-sharing by government and industry of university or Provincial Research Organization activity in the network areas is another aspect of this attempt to link the sectors. Moreover, strengthening the federal research capacity as a component of the networks will also be pursued with increased accessibility and cooperative interactions with all sectors being major goals.

The National Strategy, together with possible changes to the tax system outlined in the recent budget, possible improvements in regulation and recent advances in international collaboration are important first steps for this country. But let us not delude ourselves. Biotechnology is still in its infancy and will require considerable patience and nurturing. We should not underestimate the commitment necessary to create the financial, technical, regulatory and human resource environment which will enable us to stay in the same position on the international treadmill of competitiveness, let alone move forward.

To conclude I have attempted, in a few minutes, to give you an overview of biotechnology and some of its guises. Biotechnology will be pervasive in its impact and crucial, I believe, to this country's future productivity. I would be pleased to attempt to answer any questions you might have, in this regard.

(i) d'adapter des changements fiscaux précis pour permettre l'octroi de crédits d'impôt plus généreux et pour inciter les sociétés à investir dans ce domaine;

(ii) de favoriser le transfert de la technologie;

(iii) d'abolir l'article 41 de la Loi sur les brevets et d'appliquer immédiatement des droits à l'égard de la production de nouvelles lignées végétales;

(iv) de favoriser la collaboration internationale; et

(v) de coordonner l'effort national.

Le groupe de travail a également souligné l'importance de favoriser les recherches, d'accroître la main d'œuvre possédant une formation appropriée dans ce domaine et de concentrer les efforts du Canada dans les applications biotechnologiques qui permettront de gérer de façon plus productives nos ressources.

Pour donner suite au rapport du Groupe de travail, le ministre d'État chargé des sciences et de la technologie a annoncé au début du mois dernier la mise en œuvre d'une stratégie nationale en biotechnologie. La stratégie prévoit la création de réseaux à l'échelle du Canada dans les secteurs jugées prioritaires par le groupe de travail. La participation de l'industrie est essentielle au succès de cette stratégie. En vue d'essayer d'établir un lien entre ces secteurs, le gouvernement et l'industrie partageront les frais de la recherche effectuée dans les universités et les organismes de recherches provinciaux dans les secteurs faisant partie des réseaux. En outre, on s'efforcera également de renforcer la capacité de recherche du gouvernement fédéral en tant qu'élément du réseau en se fixant comme principaux objectifs d'accroître l'accessibilité à tous les secteurs et les échanges entre eux.

Le Canada s'est engagé sur la bonne voie en adoptant la stratégie nationale, en proposant dans le dernier budget des changements au régime fiscal, en proposant des améliorations à la règlementation et en prônant la collaboration à l'échelle internationale. Mais il ne faut pas se leurrer. La biotechnologie n'est au Canada qu'à l'étape embryonnaire et nécessitera beaucoup de patience et de soins pour se développer. Il ne faut pas sous-estimer les ressources financières, techniques et humaines ainsi que les changements réglementaires qui sont nécessaires pour que la compétitivité du Canada à l'échelle internationale s'améliore ou du moins demeure la même.

J'ai essayé en quelques minutes de vous donner une vue d'ensemble de la biotechnologie et de certaines de ses applications. L'influence de la biotechnologie sera déterminante dans l'avenir et j'estime que la productivité future du Canada en dépend. Je me ferai un plaisir de répondre aux questions que vous pourriez vous poser à ce sujet.

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé

Book rate
Tarif des livres

K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Manufacturers' Association:

Mr. Bernard Ness, President and Chief Executive Officer, Canada Wire and Cable Limited;

Mr. Lewis H. Chow, Manager, Government Contracting, Pratt & Whitney Canada Inc.;

Mr. Paul Kovacs, Chief Economist, CMA.

De l'Association des manufacturiers canadiens:

M. Bernard Ness, président et administrateur, Les Câbles Canada Limitée;

M. Lewis H. Chow, gérant, Pratt & Whitney Canada Inc.;

M. Paul Kovacs, économiste-en-chef, AMC.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Thursday, April 5, 1984

Issue No. 4

Complete proceedings on:

The Examination of Bill C-21, "An Act to provide borrowing authority".

APPEARING:

The Honourable Roy MacLaren,
Minister of State (Finance).

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Le jeudi 5 avril 1984

Fascicule nº 4

Seul et unique fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-21, «Loi portant pouvoir d'emprunt».

COMPARAÎT:

L'honorable Roy MacLaren,
Ministre d'État (Finances).

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

36745—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C. W. Doody, *Chairman*
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	*Olson
Borrow	or Frith
*Flynn	Phillips
or Roblin	Pitfield
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C. W. Doody
Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	*Olson
Borrow	ou Frith
*Flynn	Phillips
ou Roblin	Pitfield
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Wednesday, April 4, 1984:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Frith, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C., for the second reading of the Bill C-21, intituled: "An Act to provide borrowing authority".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Bosa, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 4 avril 1984:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Frith, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-21, intitulé: «Loi portant pouvoir d'emprunt».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Bosa, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 5, 1984
(4)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:05 a.m., the Chairman, the Honourable C. William Doody, presiding.

Present: The Honourable Senators Doody, Flynn, Frith, Godfrey, Kelly, Leblanc, Phillips, Pitfield and Thériault (9).

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Stewart.

In Attendance: Mr. Jeff Greenberg from the Parliamentary Centre.

Appearing: The Honourable Roy MacLaren, Minister of State (Finance).

Witnesses from the Department of Finance:

Mr. Fred Gorbet, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch;

Mr. Gordon King, Director, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Capital Markets Division;

Mr. Philip Smith, Director, Fiscal Policy Division.

The Committee, in compliance with its Order of Reference, dated April 4, 1984, considered Bill C-21 intituled "An Act to provide borrowing authority".

The Chairman invited the Minister to make an opening statement, following which he and the witnesses answered questions put to them by members of the Committee.

Notes prepared for the Minister were ordered to be printed as Appendix "NF-4A" to these proceedings.

The Committee agreed to report Bill C-21, "An Act to provide borrowing authority" without amendment.

At 10:15 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 AVRIL 1984
(4)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 05, sous la présidence de l'honorable C. William Doody (président).

Présents: Les honorables sénateurs Doody, Flynn, Frith, Godfrey, Kelly, Leblanc, Phillips, Pitfield et Thériault (9).

Présent, mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Stewart.

Aussi présent: M. Jeff Greenberg du Centre parlementaire.

Comparaît: L'honorable Roy MacLaren, ministre d'État (Finances).

Témoins du ministère des Finances:

M. Fred Gorbet, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique;

M. Gordon King, directeur, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, Division des marchés des capitaux;

M. Philip Smith, directeur, Division de politique fiscale.

Conformément à son ordre de renvoi du 4 avril 1984, le Comité étudie le projet de loi C-21, «Loi portant pouvoir d'emprunt».

Le président invite le ministre à faire une déclaration préliminaire, ensuite ce dernier et les témoins répondent aux questions posées par les membres du Comité.

Il est ordonné que la déclaration préliminaire du ministre soit annexée aux présentes délibérations (Appendice «NF-4A»).

Il est convenu que le Comité fasse rapport sans amendement du projet de loi C-21 «Loi portant pouvoir d'emprunt».

A 10 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

April 5, 1984

The Standing Senate Committee on National Finance presents its

THIRD REPORT

The Standing Senate Committee on National Finance to which was referred Bill C-21, "An Act to provide borrowing authority", has, in obedience to its Order of Reference of Wednesday, April 4, 1984, examined the said Bill and reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le 5 avril 1984

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

TROISIÈME RAPPORT

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été déféré le projet de loi C-21, «Loi portant pouvoir d'emprunt», a, conformément à son Ordre de renvoi du mercredi, 4 avril 1984, étudié ledit projet de loi et fait maintenant rapport qu'il n'a ni suggéré ni proposé d'amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

C. William Doody

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 5, 1984

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance to which was referred Bill C-21, to provide borrowing authority, met this day at 9.00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator C. William Doody (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I see that we have a quorum. The purpose of this meeting is to examine Bill C-21, the borrowing authority bill. We are fortunate to have with us this morning the Honourable Roy MacLaren, the Minister of State for Finance. Like most ministers, he has a busy schedule, but he can spend half an hour with us. Following his departure, Mr. Frederick Gorbet, the Assistant Deputy Minister, assisted by Mr. Gordon King and Mr. Philip Smith, will stay to answer any questions that we might have. Do you have an opening statement, Mr. Minister?

Honourable Roy MacLaren, Minister of State (Finance): Thank you, Mr. Chairman. I have a long opening statement which I am sure you do not want to hear. I do not intend to read it, unless you want me to do so. The opening statement is available if anyone would like to see it.

Senator Godfrey: I think we can dispense with the reading.

Mr. MacLaren: Honourable senators, I feel very much at home here with my old pals.

Senator Flynn: I should be included in that.

Mr. MacLaren: As you know, Bill C-21 is the borrowing authority bill for the fiscal year 1984-85. We had originally sought in the bill borrowing authority for a total of $29.5 billion of which $4 billion was a contingency authority. During the prolonged debate on this bill in the House of Commons, and as a result of some discussions amongst the parties, we reduced the amount to a total of $24.5 billion, at this stage, with the understanding that if toward the end of the fiscal year we need to seek some additional borrowing authority, we can do so by bringing forward a second bill.

Senator Flynn: As usual.

Mr. MacLaren: It has been a rather uneven history in that regard. Some years we have had a single borrowing authority bill and in others we have had many of them.

Mr. Frederick W. Gorbet, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance: The trend has been to have more than one.

Mr. MacLaren: Mr. Chairman, perhaps it would be better if I were to attempt to answer any questions and ask Mr. Gorbet and Mr. King to participate.

Senator Leblanc: Perhaps we could have the minister's opening statement attached to our minutes today.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 5 avril 1984

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-21, Loi portant pouvoir d'emprunt, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour en faire l'étude.

Le sénateur C. William Doody (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le quorum est atteint. Nous examinons aujourd'hui le projet de loi C-21, Loi portant pouvoir d'emprunt. Nous sommes heureux d'accueillir ce matin l'honorable Roy MacLaren, ministre d'État aux Finances. Comme la plupart de ses homologues, il a un horaire serré, mais peut tout de même nous accorder une demi-heure. Après son départ, M. Frederick Gorbet, sous-ministre adjoint, qui est accompagné de MM. Gordon King et Philip Smith, répondront aux questions que nous voudrons bien leur poser. Avez-vous une déclaration préliminaire à faire, monsieur le ministre?

L'honorable Roy MacLaren, ministre d'État (Finances): Merci, monsieur le président. J'ai une assez longue déclaration, mais je suis sûr que vous ne tenez pas à l'entendre. Je n'ai pas l'intention de la lire à moisn que vous me le demandiez. Elle est à la disposition de quiconque aimerait en prendre connaissance.

Le sénateur Godfrey: Je pense que nous pouvons nous épargner cette lecture.

M. MacLaren: Honorables sénateurs, je me sens très à l'aise parmi mes vieux amis.

Le sénateur Flynn: J'imagine que je suis aussi visé.

M. MacLaren: Comme vous le savez, le projet de loi C-21 est une loi qui porte pouvoir d'emprunt pour l'exercice 1984-1985. Nous avions à l'origine demandé un pouvoir d'emprunt de 29,5 milliards de dollars sont une réserve de 4 milliards pour les éventualités. Au cours d'un long débat à la Chambre des communes et après des discussions entre les partis, nous avons maintenant réduit ce montant à 24,5 milliards, étant entendu que si vers la fin de l'exercice nous avons besoin d'emprunter davantage, nous pourrons présenter un deuxième projet de loi.

Le sénateur Flynn: Comme d'habitude.

M. MacLaren: Ce n'est pas toujours le cas. Certaines années, nous en avons présenté un seul, et d'autres, plusieurs.

M. Frederick W. Gorbet, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des finances: En général, il y en a plusieurs.

M. MacLaren: Monsieur le président, il vaudrait peut-être mieux que je tente de répondre aux questions et que je demande la participation de M. Corbet et King au besoin.

Le sénateur Leblanc: Nous pourrions peut-être faire annexer la déclaration préliminaire du ministre au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui.

[*Text*]

The Chairman: May I have a motion to that effect?

Senator Leblanc: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

(*For text of opening statement see appendix NF-4A p. A:1.*)

The Chairman: Do you have any questions?

Senator Flynn: As usual, my pet complaint is about the way these bills are presented. We really do not know by reading the bill exactly where we are. I understand that when the government has used borrowing authority of some kind and when the bonds are redeemed the government feels that it can borrow anew the same amount. It is only if the borrowing authority lapses by the wording of the bill that the government cannot continue to do so. Therefore, what you are doing by this bill, as has always been the case—I am speaking of you as the government because if we were in your place it would be the same process—is to add to the national debt, or perhaps I should say strictly the government debt because the national debt may embrace more than the borrowing made by the government. We really do not know what point you are at. Are we adding to borrowing authority that can be reused, let us say $25 billion over $150 billion? What is the amount which is now due that can be reused indefinitely?

The Chairman: You mean the rollover?

Senator Flynn: Yes, I mean the rollover. I believe that in the United States when they borrow they say they add to the national debt; the government is authorized to increase the national debt to a certain point. Here we seem to forget what is passed is there indefinitely and it will never be refunded.

Mr. MacLaren: The borrowing authority that we are seeking in this bill, and which we seek annually, is a lapsing authority. It has a term on it. If we were to extend beyond the term of the borrowing authority we would have revert to the Financial Administration Act which gives us the opportunity to borrow up to six months.

Senator Flynn: I know that.

Mr. MacLaren: There is that contingency available. As I understand your question, with regard to whether this borrowing authority amount is added to the national debt, the question, I suppose, is really whether the deficit financing of the government is added to the national debt or the federal debt.

Senator Flynn: I do not see how you can do anything else.

Mr. MacLaren: Mr. Gorbet, would you like to comment on that?

Mr. Gorbet: There are some points for clarification, senator. The first point is that the details behind the request are presented to Parliament as spelled out in the budget of the Minister of Finance and in the estimates. The information is available, therefore, that underlies the reason why the government feels that it has to increase its borrowing and, indeed, as it says, increase the stock of debt outstanding by $25 billion.

[*Traduction*]

Le président: Peut-on faire une proposition en ce sens?

Le sénateur Leblanc: J'en fais la proposition.

Des voix: Adopté.

(*Pour le texte de la déclaration préliminaire, voir l'annexe NF-4A. p. A:1.*)

Le président: Avez-vous des questions?

Le sénateur Flynn: Comme d'habitude j'aime toujours me plaindre de la façon dont les projets de loi de ce genre sont présentés. La lecture du projet de loi n'est pas vraiment éclairante. Je crois comprendre qu'une fois que le gouvernement a utilisé son pouvoir d'emprunt et que les obligations sont rachetées, il estime pouvoir emprunter de nouveau la même somme. Ce n'est que quand le pouvoir d'emprunt cesse d'avoir effet en vertu du projet de loi que le gouvernement ne peut plus emprunter. Par conséquent, le projet de loi vous autorise, comme il l'a toujours fait et je vous associe au gouvernement parce que si nous étions à votre place, le même processus s'appliquerait à augmenter la dette nationale, ou peut-être devrais-je dire plus précisément la dette du gouvernement parce que la dette nationale peut englober plus que les emprunts effectués par le gouvernement. Nous ne savons pas vraiment où vous en êtes rendus. Augmentons-nous le pouvoir d'emprunt pour une somme qui peut être réutilisée, disons 25 milliards sur 150 milliards? Quel est le montant actuellement exigible qui peut être réutilisé indéfiniment?

Le président: Vous parlez du refinancement?

Le sénateur Flynn: Oui, c'est exact. Je pense qu'aux États-Unis, quand le gouvernement emprunte, il annonce qu'il augmente la dette nationale; Le gouvernement est autorisée à accroître la dette nationale jusqu'à un certain point. Au Canada, nous semblons oublier que ce qui est dû l'est indéfiniment et ne sera jamais remboursé.

M. MacLaren: Le pouvoir d'emprunt que nous demandons dans ce projet de loi, comme tous les ans d'ailleurs, est d'une durée limitée. Si nous devions le faire prolonger au-delà de son échéance, il nous faudrait nous reporter à la Loi sur l'administration financière qui nous autorise à emprunter jusqu'à six mois.

Le sénateur Flynn: Je le sais.

M. MacLaren: C'est le fonds de réserve prévu pour les éventualités. Si je comprends bien votre question, je suppose que quand vous demandez si le montant qu'il est permis d'emprunter s'ajouter à la dette nationale, vous voulez savoir si le financement du déficit par le gouvernement s'ajoute à la dette nationale ou à la dette fédérale.

Le sénateur Flynn: Je ne peux pas voir comment il pourrait en être autrement.

M. MacLaren: Monsieur Gorbet, voulez-vous répondre à cette question?

M. Gorbet: Il existe des sources d'explication monsieur le sénateur. D'abord, les motifs de la demande sont présentés au Parlement d'après ce qui figure dans le budget du ministre des Finances et dans les prévisions budgétaires. Il y a moyen de connaître les raisons qui expliquent pourquoi le gouvernement estime qu'il doit faire d'autres emprunts et, en réalité, comme on dit accroître le montant de la dette de 25 milliards de

[*Text*]

The details are not in this bill but they are made available in the budget.

Senator Flynn: Do you have those figures available? Do you remember what they are?

Mr. Gorbet: Yes, the budgetary deficit that the government is estimating—

Senator Flynn: I know what the budget deficit is. What you are asking for here is to borrow an additional amount to the present debt.

Mr. Gorbet: That is right. As at the end of the fiscal year just past there is approximately $140 billion worth of debts outstanding.

Senator Leblanc: Is that all new money?

Mr. Gorbet: The $140 billion is the stock of accumulated debt since Confederation, but what this bill asks for is the right to borrow an additional $24.5 billion.

Senator Flynn: That is my point. In that $140 billion, for example, this year you would have approximately $5 million or $10 million becoming due and the government will borrow the additional amount to repay these bonds and maintain, in other words, the $140 billion. This bill is asking for an additional authority over the present indebtedness of the government.

Mr. Gorbet: That is right. Another way of saying that is that the gross amount of money that the government borrows out of the market this year will be higher than $24.5 billion because some of that will be used to rollover.

The Chairman: You do not need authority to rollover.

Senator Frith: There is an aspect to Senator Flynn's question that concerns me. Let us say that you have $24.5 billion here. A part of that is always to pay off some Canada Savings Bonds.

Senator Flynn: In this?

Senator Frith: Yes.

Senator Flynn: No.

Mr. Gorbet: No, it is not.

Senator Frith: So none of the money in here is used for that?

Mr. Gorbet: The estimates in the budget that lead to the figure of $25.5 billion do not make allowance for money used to redeem Canada Savings Bonds.

The Chairman: This is a net figure.

Senator Frith: How do you get it?

Senator Flynn: You borrow it again.

Senator Leblanc: You borrow it to pay it back.

Senator Frith: That is part of what Senator Flynn is asking. In other words, if you have borrowing authority that you used last year to borrow money for which you issued CSBs, then when you redeem those CSBs, where does that money come from?

[*Traduction*]

dollars. Ces renseignements ne figure pas dans le projet de loi actuellement à l'étude, mais dans le budget.

Le sénateur Flynn: Avez-vous ces chiffres en main? Vous en rappelez-vous?

M. Gorbet: Oui, le déficit budgétaire prévu par le gouvernement . . .

Le sénateur Flynn: Je sais quel est le déficit budgétaire. Ce que vous demandez, c'est d'emprunter une somme additionnelle à la dette actuelle.

M. Gorbet: C'est exact. A la fin du présent exercice, la dette s'élèvera à environ 140 milliards de dollars.

Le sénateur Leblanc: Est-ce en argent neuf?

M. Gorbet: C'est le montant de la dette accumulé depuis la Confédération. Le projet de loi à l'étude demande l'autorisation d'emprunter 24,5 milliards de plus.

Le sénateur Flynn: Voilà où je veux en venir pur 140 million de dollars, par exemple, il y en a environ 5 à 10 millions qui viennent échéance, et le gouvernement empruntera encore pour rembourser ces obligations et en d'autres termes, maintenir la dette à 140 milliards de dollars. Le projet de loi demande le pouvoir d'augmenter la dette actuelle du gouvernement.

M. Gorbet: C'est exact. On pourrait dire aussi que le montant brut que le gouvernement emprunte sur le marché cette année sera supérieur à 24,5 milliards parce qu'une partie de cette somme servira au refinancement.

Le président: Vous n'avez pas besoin de demander d'autorisation pour le refinancement.

Le sénateur Frith: Il y a un aspect de la question du sénateur Flynn qui m'inquiète. Disons que vous obteniez l'autorisation d'emprunter 24,5 milliards. Une partie de cette somme sert toujours à rembourser des obligations d'épargne du Canada.

Le sénateur Flynn: Une partie de cette somme?

Le sénateur Frith: Oui.

Le sénateur Flynn: Non.

M. Gorbet: Non, ce n'est pas vrai.

Le sénateur Frith: Ainsi cette somme ne sert pas du tout à cela?

M. Gorbet: Les prévisions qui portent la demande de pouvoir d'emprunt à 25,5 milliards de dollars ne prévoient pas rien pour le remboursement des obligations d'épargne du Canada.

Le président: C'est un chiffre net.

Le sénateur Frith: Comment l'obtenez-vous?

Le sénateur Flynn: Vous l'empruntez de nouveau.

Le sénateur Leblanc: Vous l'empruntez pour le remettre.

Le sénateur Frith: C'est en partie ce que le sénateur Flynn veut savoir. En d'autres termes, si le pouvoir d'emprunt de l'an dernier a été utilisé pour emprunter des fonds qui ont servi à l'émission d'obligations d'épargne du Canada, d'où vient l'argent avec lequel on les rembourse?

[*Text*]

Mr. Gorbet: It comes from the cash balances of the government.

Senator Frith: But you had that borrowing authority. When you redeem that, does that borrowing authority revive?

Mr. Gorbet: Yes, it does.

Senator Frith: I know that is your point, Senator Flynn, but I wanted it clarified?

Mr. Gorbet: That was the point you started with. As the debt gets rolled over the borrowing authority increases, and what you were driving at is that if we were we were running surpluses and continually paying down debts, we would be building up a big stock of unused borrowing authority. The fact is that in the last couple of years and, indeed, in this bill, there is a clause that says that as of the passage of this bill all outstanding borrowing authority would be cancelled.

Senator Flynn: That is unused borrowing authority. If in 1914, during the First World War, you were authorized to borrow certain amounts, there would probably now be bonds owing that had been put on the market to redeem the 1914 borrowing authority. Once you use it, it becomes a permanent borrowing authority.

Mr. Gorbet: As long as the debt is outstanding, the Financial Administration Act gives you the right to roll it over. Let us take a hypothetical situation: If we had $1 billion worth of bonds that, in fact, came due last year that we did not roll over, and if we paid those bonds off from our cash balances, that would increase our eligible borrowing authority by $1 billion. My understanding is, under the terms of this bill, if that borrowing authority of $1 billion was not used at the time the bill was passed, it would be cancelled.

The Chairman: How long has this been in place?

Mr. Gorbet: That is a hypothetical situation.

Senator Flynn: The act says:

> All borrowing powers relating to the raising of money under the *Financial Administration Act* that are authorized by any Act of Parliament, other than this Act or the *Financial Administration Act*, and that are outstanding and unused and in respect of which no action has been taken by the Governor in Council pursuant to section 37 of the *Financial Administration Act* shall expire on the date of the coming into force of this Act or on April 2, 1984, whichever is the later.

When an issue of bonds becomes mature, then you immediately borrow the amount to repay that.

Senator Leblanc: With interest?

Senator Flynn: Of course.

The Chairman: Higher interest.

Senator Flynn: Did you always do that? Based on a bill such as this, we never know exactly what the operations were during

[*Traduction*]

M. Gorbet: Des fonds du gouvernement.

Le sénateur Frith: Vous aviez pourtant le pouvoir d'emprunter. Une fois que le montant a été remboursé, le pouvoir d'emprunt pour le même montant est-il rétabli?

M. Gorbet: Oui.

Le sénateur Frith: Je sais que c'est votre argument, sénateur Flynn, mais je voulais éclaircir la question.

M. Gorbet: C'était votre premier point. Au fur et à mesure que la dette est refinancée, le pouvoir d'emprunt augmente et vous vouliez sûrement faire valoir que si nous avions des surplus et remboursions continuellement nos dettes, nous accumulerions des pouvoirs sur des emprunts non utiisés. En fait, depuis deux ans et encore dans le projet de loi actuellement à l'étude, il y a une disposition qui prévoit qu'au moment de l'adoption du projet de loi—tous les pouvoirs d'emprunt qui ne sont pas retirés cessent d'avoir effet.

Le sénateur Flynn: Il s'agit des pouvoirs d'emprunt non utilisés. Si en 1914, pendant la Première Guerre mondiale, vous aviez été autorisé à faire des emprunts, il y aurait probablement encore sur le marché des obligations dues qui auraient été émises pour rembourser les emprunts de 1914. Une fois que le pouvoir d'emprunt a été utilisé, il devient permanent.

M. Gorbet: Tant que la dette reste à rembourser, la Loi sur l'administration financière accorde le droit de la refinancer. Prenons un cas hypothétique: si un milliard de dollars d'obligations venues à échéance l'an dernier n'avaient pas été refinancées, mais remboursées à même nos fonds, notre pouvoir d'emprunt admissible serait accru d'un milliard de dollars. D'après moi, le projet de loi prévoit qu'un pouvoir d'emprunt d'un milliard de dollars qui n'est pas utilisé au moment de l'adoption du projet de loi serait annulé.

Le président: Depuis quand cette disposition existe-t-elle?

M. Gorbet: C'est un cas hypothétique.

Le sénateur Flynn: La loi stipule:

> Tous les pouvoirs d'emprunt relatifs à l'obtention d'argent selon les dispositions de la *Loi sur l'administration financière* autorisés par une loi fédérale autre que la présente loi ou la *Loi sur l'administration financière* qui ne sont ni retirés ni utilisés et à l'égard desquels aucune initiative n'a été prise par le gouverneur en conseil dans le cadre de l'article 37 de la *Loi sur l'administration financière*, cessent d'avoir effet le 2 avril 1984 ou à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, si cette date est postérieure.

Quand une série d'obligations vient à échéance, vous empruntez tout de suite la somme nécessaire pour les rembourser.

Le sénateur Leblanc: Avec l'intérêt?

Le sénateur Flynn: Évidemment.

Le président: Un intérêt plus élevé.

Le sénateur Flynn: Avez-vous toujours agi de cette façon? Avec des projets de loi comme celui-ci, nous ne connaissons

[*Text*]

the year. Perhaps by looking at the Public Accounts we can eventually find out.

Senator Frith: Last year the same clause was in such a bill. Did you end up with any unused authority?

Mr. Gordon W. King, Director, Capital Markets Division, Department of Finance: The Bank of Canada publishes some financial statistics once a week with a short lag. I have the one which was published on the week of March 28, which shows the debt outstanding. The information on the amount of our debt that is outstanding is published weekly. All debt operations that the Government of Canada does are announced as they occur.

In reference to having the right to borrow what comes due, I have already mentioned bond issues, but I should also mention that treasury bills are a very important source of funds for government. We have over $2 billion rolling and coming due each week. That is an important part of the debt structure.

The short-term interest rates tend to be somewhat lower than longer-term interest rates. Of course, that has the advantage that, if interest rates come down, then the government's debt costs come down. The other side of that is, if interest rates go up, the government's debt charges go up. There is an attempt to keep a reasonable balance between the amount you raise in treasury bills and bonds and from other sources. The use of short-term financing and rolling over the debt is not unusual. Certainly, large corporations use short-term borrowing and roll it over.

Senator Flynn: I agree with that.

Senator Thériault: Provincial and municipal governments do that also.

Senator Flynn: I am not disputing what is happening; I am disputing the method used in this bill. I do not think 1 per cent of members of Parliament, including senators, understand exactly what the operation is about.

The Chairman: You are saying it would be useful if the net debt were shown in the bill.

Senator Flynn: Perhaps the figure of, say, $140 billion of authorized borrowing should be mentioned. As the bill stands, we do not know what the figure is. For example, what authority will lapse under clause 3? It is absolutely vague. Not one member of Parliament knows what it means—whether it means $4 billion lapsing of $3 billion lapsing or just a few hundred thousand dollars.

Senator Frith: You never know until the end of the year.

Senator Godfrey: In my ignorance I want to know why this bill provides no carry-over and why everything lapses on March 31.

[*Traduction*]

jamais exactement les transactions qui ont eu lieu pendant l'année. Nous pouvons peut-être finir par les connaître en consultant les Comptes publics.

Le sénateur Frith: L'an dernier la même disposition figurait dans un des projets de loi portant pouvoir d'emprunt. Y a-t-il eu des pouvoirs non utilisés?

M. Gordon W. King, directeur de la division des marchés des capitaux, ministère des Finances: La Banque du Canada publie toutes les semaines des statistiques avec un léger retard. J'ai celui qui a été publié la semaine du 28 mars, indiquant la dette restant à rembourser. Les renseignements concernant le montant non remboursé de notre dette sont publiés chaque semaine. Toutes les opérations du gouvernement du Canada à cet égard sont annoncées au fur et à mesure qu'elles sont effectuées.

Pour ce qui est du droit d'emprunter le montant des sommes dues, j'ai déjà parlé des obligations mais il y a aussi les bons du Trésor qui constituent une très importante source de fonds pour le gouvernement. Nous devons chaque semaine lancer des obligations d'une valeur de plus de 2 milliards pour refinancer celles qui sont échues. Il s'agit d'une importante partie de la structure de notre dette.

Les taux d'intérêt sur les prêts à court terme sont en général quelque peu inférieurs à ceux des dettes à long terme. L'avantage, évidemment, c'est que si les taux d'intérêt baissent, le coût de la dette du gouvernement diminue également; mais s'ils augmentent, le coût de la dette du gouvernement s'accroît en conséquence. Nous essayons d'atteindre un équilibre raisonnable entre les sommes provenant des bons du Trésor et des obligations, et celles d'autres sources. L'utilisation du financement à court terme et du refinancement n'est pas une pratique inhabituelle. Les grandes sociétés recourent évidemment à des prêts à long terme qu'ils refinancent.

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord.

Le sénateur Thériault: Les gouvernements provinciaux et les administrations municipales le font également.

Le sénateur Flynn: Je sais ce qui se passe; mais je m'oppose à la méthode utilisée dans le projet de loi. Je ne crois pas que fort peu de députés et de sénateurs comprennent exactement comment cela fonctionne.

Le président: Vous dites qu'il serait utile d'indiquer la dette nette dans le projet de loi.

Le sénateur Flynn: Il faudrait peut-être indiquer, par exemple, les 140 millions d'emprunt autorisé. A l'heure actuelle, nous ne connaissons pas le montant. Par exemple, quels pouvoirs cesseront d'avoir effet aux termes de l'article 3? C'est tout à fait vague. Pas un seul député ou sénatuer ne le sait, il peut s'agir de 4 milliards ou de 3 milliards ou seulement de quelques centaines de milliers de dollars.

Le sénateur Frith: On ne peut pas savoir avant la fin de l'année.

Le sénateur Godfrey: Au risque de paraître ignorant, j'aimerais savoir pourquoi le projet de loi ne prévoit aucun report et pourquoi toutes les dispositions cessent d'avoir effet le 31 mars.

[*Text*]

Senator Flynn: Except $4 billion.

Senator Godfrey: In the coming year you allow $4 billion, but you do not allow anything for last year.

Mr. King: The carry-over from last year is in last year's bill. Therefore, the bill last year allowed some carry-over. Then there is a clause which cancels any of that on the coming into force of this bill.

Senator Godfrey: It is actively misleading when it says that everything is cancelled, because $4 billion was not.

Mr. King: There is an interlocking of bills. Each bill provides for the possibility. The next bill may not be passed by March 31. The following bill will automatically cancel the amount outstanding. When the bill is being drafted, we do not know when the bill for the following year will be passed.

Senator Godfrey: It says here:

> All borrowing powers relating to the raising of money under the *Financial Administration Act* that are authorized by any Act of Parliament, other than this Act—

It says "this Act;" not any other act. It goes on to say:

> —that are outstanding and unused . . . shall expire—

Where do you get your $4 billion carry-over from last year's act?

Mr. King: Last year there were two acts, and out of those two acts there was $2 billion non-lapsing, and that authority is the only authority which exists today. In fact, there was not an amount of $2 billion on March 31. If there had been, it would have been cancelled, and the sole authority we would have today would be that $2 billion.

As soon as this act comes into force, that $2 billion will be cancelled. The only borrowing authority available will be the borrowing authority in this act. Next year, in March and April, another bill will be tabled and it will follow the same pattern.

Senator Godfrey: So this $4 billion will be cancelled next year.

Mr. King: Yes.

Senator Frith: I think one can try to make more out of clause 3 than it purports to do. We are perhaps confusing debt and borrowing authority. This is like a borrowing bylaw in a company. It is the authority shareholders give to the directors to borrow money, and there is usually an amount mentioned. Therefore, it is not a debt. This is, in effect, saying, "Go ahead, you have this much authority to borrow money." What clause 3 says, it seems to me, is that you cannot stockpile borrowing authority.

Senator Flynn: Unused.

Senator Frith: Precisely. You cannot stockpile unused borrowing authority. In other words, you cannot say, "I will get

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Sauf 4 milliards.

Le sénateur Godfrey: Vous autorisez 4 milliards pour l'an prochain, mais vous n'autorisez rien pour l'an dernier.

M. King: Le report de l'an dernier est stipulé dans la loi de l'an dernier. Par conséquent, la loi de l'année dernière prévoyait un report. Il y a donc une disposition qui annule tout au moment de l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Le sénateur Godfrey: C'est vraiment trompeur de dire que tout est annulé, parce que la somme de 4 milliards ne l'a pas été.

M. King: Les projets de lois se recoupent. Chaque projet de loi prévoit cette possibilité. Le prochain ne sera peut-être pas adopté le 31 mars. Le projet de loi suivant annulera automatiquement le montant qui reste. Au moment de rédiger le projet de loi, nous ne savons pas quand celui de l'année suivante sera adopté.

Le sénateur Godfrey: On peut lire:

> Tous les pouvoirs d'emprunt relatifs à l'obtention d'argent selon les dispositions de la *Loi sur l'administration financière* autorisés par une loi fédérale autre que la présente loi . . .

Il est stipulé «la présente loi»; et aucune autre loi. Et on poursuit:

> . . . qui ne sont ni retirés ni utilisés . . . cessent d'avoir effet . . .

Je ne vois pas d'où provient le report de 4 milliards de la loi de l'année dernière?

M. King: L'an dernier, il y avait deux lois, et elles prévoyaient un report de 2 milliards et c'est le seul pouvoir qui existe aujourd'hui. En fait, il n'y avait pas 2 milliards le 31 mars. Si tel avait été le cas, cette somme aurait été annulée, et nous n'aurions aujourd'hui que ces 2 milliards.

Dès l'entrée en vigueur du présent projet de loi, cette somme sera annulée. Nous ne disposerons que des pouvoirs d'emprunt prévus dans le présent projet de loi. L'an prochain, en mars ou en avril, un autre projet de loi sera déposé.

Le sénateur Godfrey: Ainsi, cette somme de 4 milliards sera annulée l'an prochain.

M. King: Oui.

Le sénateur Frith: Je crois qu'on pourrait essayer d'en faire davantage que ce qui est prévu à l'Article 3. Nous mélangeons les motions de dette et de pouvoir d'emprunt. Cela s'apparente à un règlement qu'adopterait une société pour régir les emprunts. Il s'agit des pouvoirs qu'accordent les actionnaires aux administrateurs pour emprunter de l'argent, et on indique habituellement un montant. Il ne s'agit donc pas d'une dette. Il s'agit en réalité d'autoriser l'emprunt d'un certain montant. A mon avis, l'article 3 a pour but d'éviter le report des pouvoirs d'emprunt.

Le sénateur Flynn: Non utilisés.

Le sénateur Frith: Exactement. Vous ne pouvez pas accumuler les pouvoirs d'emprunt non utilisés. En d'autres mots,

[*Text*]

$24 billion this year, but I am only going to spend $20 billion and I will put that $4 billionin a warehouse somewhere." Then, year after year, it piles up. You cannot do that. You can stockpile it in the way Senator Flynn has suggested; that is, by rolling it over. Therefore, it is true that clause 3 means very little, perhaps. The only time that clause 3 means anything is if the government comes to the end of the period and has not actually used all of its borrowing authority. It probably has meant things in the past, but the trend has now been to leave unused borrowing authority hanging around. If there is any hanging around, clause 3 cancels it.

The Chairman: They will find something to borrow it for.

Senator Frith: Yes, probably any government would. The point is that clause 3 is not that big a deal, if I could put it that way.

Senator Flynn: Perhaps it is not that big a deal, but it adds to the confusion.

Senator Frith: I do not see how it adds to the confusion.

Senator Flynn: Under clause 3, for example, if I were to ask what is the borrowing authority that is outstanding and unused at this time, do you know? If you do not know, let us take $2 billion, for instance.

Mr. King: Yes, we know what it is. At March 31, it would be close to $50 million.

Senator Flynn: How much?

Mr. King: Fifty million dollars.

Senator Flynn: Only $50 million?

Mr. King: Yes.

Senator Flynn: That means that you could reduce the amount mentioned in clause 2 by $50 million. After all, it is still there. It is unused; it is outstanding. If it does not lapse because there is no clause 3, you can use it. Therefore you could borrow only $24,450 billion—

Mr. Gorbet: You are referring to a situation where we did not have clause 3?

Senator Flynn: Yes.

Mr. Gorbet: If the situation arose where there was significantly more than $50 million—it is very difficult to know what that number is as you approach the end of the year.

Senator Flynn: It is difficult to know what that amount is?

Mr. Gorbet: It is difficult to know very far in advance, because it is affected by such things as CSB redemptions. When the bill passes—

Senator Flynn: I do not see the rational behind that. If you have unused authority and you do not cancel it, you can use it. You should know what it is.

Mr. Gorbet: But unused authority, senator—

Senator Flynn: If it is difficult, the picking of the figure in clause 2 would be just as difficult.

[*Traduction*]

vous ne pouvez pas mettre de côté 4 des 20 milliards autorisés pour cette année en vue de les utiliser plus tard et de les ajouter aux sommes non utilisées au cours des autres années. Vous pouvez les accumuler de la façon que le sénateur Flynn a indiquée, soit par le refinancement de la dette. Il est donc vrai que l'article 3 ne s'applique que si le gouvernement n'a pas emprunté tout l'argent auquel il avait droit à la fin de l'année. Cela a peut-être été différent par le passé, mais selon la tendance actuelle, le gouvernement n'emprunte pas la totalité des montants autorisés. L'article 3 annule tout les montants qui restent.

Le président: Il trouvera une raison pour les emprunter.

Le sénateur Frith: Oui, il est probable que n'importe quel gouvernement en ferait autant. Tout ce que je veux dire, c'est que l'article 3 n'a pas une si grande importance.

Le sénateur Flynn: Il n'a peut être pas beaucoup d'importance, mais il contribue à la confusion.

Le sénateur Frith: Je ne vois pas comment.

Le sénateur Flynn: Aux termes de l'article 3, par exemple, pourriez-vous m'indiquer quel montant n'a pas été retiré ni utilisé jusqu'à maintenant? Si vous ne le savez pas, prenons 2 milliards par exemple.

M. King: Oui, nous connaissons le montant. Au 31 mars, il serait évalué à près de 50 millions.

Le sénateur Flynn: Combien?

M. King: Cinquante millions de dollars.

Le sénateur Flynn: Seulement 50 millions?

M. King: Oui.

Le sénateur Flynn: Vous pourriez ainsi soustraire 50 millions du montant indiqué à l'article 2. Après tout, il est toujours là. Il n'a pas été utilisé ni retiré. S'il n'est pas annulé en raison de l'absence de l'article 3, vous pouvez l'utiliser. Par conséquent, vous ne pourriez emprunter que 24,450 milliards—

M. Gorbet: La situation que vous exposée fait abstraction de l'article 3?

Le sénateur Flynn: Oui.

M. Gorbet: S'il y avait beaucoup plus que 50 millions, il est très difficile de connaître le montant vers la fin de l'année.

Le sénateur Flynn: Il est difficile de connaître le montant?

M. Gorbet: Il est difficile de le connaître longtemps d'avance, parce qu'il faut tenir compte du rachat et des obligations d'épargne, par exemple. Lorsque le projet de loi est adopté—

Le sénateur Flynn: Je ne vois pas le raisonnement. Si vous avez des sommes non utilisées et que vous ne les annulez pas, vous pouvez les utiliser. Vous devriez connaître le montant.

M. Gorbet: Mais les montants non utilisés, sénateur—

Le sénateur Flynn: Si c'est difficile, il serait tout aussi difficile d'indiquer un montant à l'article 2.

[*Text*]

Mr. King: Our problem is that we never know when these bills are going to pass, so that the amount in last year's bill was identical to the financial requirements which were forecast in the budget, and therefore they came in reasonably close to that, so that the borrowing that was done was roughly equivalent to the financial requirements in the budget. This year again, they are related to the financial requirements in the budget. Therefore each year, if you receive borrowing authority which is equal to your financial requirements and borrow that amount and, at the same time, cancel any unused amount, then that keeps everything straight.

The question was raised as to why clause 3 is there. Clause 3 is there because of concerns that were raised in this committee a couple of years ago when there were some outstanding borrowing authority bills which did have borrowing authority left in them. While I recognize that this situation is confusing, I think it was felt that the earlier situation was even more confusing. Therefore, because of concerns expressed in this committee that there were some borrowing authority acts still active, which had not been cancelled, and borrowing authority arising from other acts, it was felt that it would be more clear if all outstanding borrowing authority was cancelled.

Senator Flynn: It would not be difficult to be more clear.

Mr. King: Any non-lapsing amounts are now clearly spelled out in this bill.

Senator Frith: In other words, you are asking for authority for the amount actually in the bill and not taking account of anything that is floating around?

Senator Flynn: I would like to discuss clause 2, paragraph 2, which says:

> (2) All borrowing authority conferred by subsection (1) that remains unused and in respect of which no action has been taken by the Governor in Council pursuant to section 37 of the *Financial Administration Act* shall expire on March 31, 1985 to the extent that the unused authority exceeds four billion dollars.

That means that there will be unused authority that you can continue to use after March 31, 1985 of $4 billion. Do you agree?

Therefore, if in next year's bill you have a clause similar to 3, you will be contracdicting at this time what you intended by this paragraph (2) of clause 2, because you say at the end of that paragraph, that, at the end of the next fiscal year, you will retain authority to the extent of $4 billion if it is unused. At the same time, you may have another clause 3 this year which will say: "Every borrowing authority will lapse."

Mr. King: That relates to the concern we have with respect to trying to keep our debt program moving forward in an orderly way. We are borrowing a lot of money and paying a very large amount of interest. We feel that it is our job to try to run that debt program in as professional and well-organized

[*Traduction*]

M. King: Notre problème, c'est que nous ne savons jamais quand les projets de loi seront adoptés, de sorte que le montant indiqué dans la loi de l'an dernier corresepondait aux besoins financiers qui avaient été prévus dans le budget. Les prévisions se rapprochaient par conséquent de ce montant, de sorte que les montants empruntés correspondaient à peu près aux besoins financiers prévus dans le budget. Cette année encore, les montants se rapprochent des besoins financiers indiqués dans le budget. Par conséquent, si vous recevez chaque année le pouvoir d'emprunter des montants équivalant à vos besoins financiers et que vous empruntez ce même montant, et que vous annulez par la même occasion tous les montants non utilisés, tout est en règle.

On a demandé la raison d'être de l'article 3. Il a été ajouté à la suite de préoccupations qui ont été soulevées par ce comité il y a quelques années alors qu'il restait des montants non utilisés dans certaines lois accordant un pouvoir d'emprunt. Je reconnais que la situation porte à confusion, mais je crois qu'il s'agit d'une amélioration par rapport à ce qui existait avant. En raison des préoccupations du présent comité au sujet des montants non utilisés qui avaient été autorisés par des lois sur le pouvoir d'emprunts et d'autres lois, mais qui n'avaient pas été annulés, nous étions d'avis que la situation serait plus claire si tous les montants non utilisés étaient annulés . . .

Le sénateur Flynn: Il ne serait pas difficile de rendre la situation plus claire.

M. King: Tous les montants qui ne sont pas annulés sont clairement indiqués dans le projet de loi.

Le sénateur Frith: En d'autres mots, vous demandez le pouvoir d'emprunter le montant indiqué dans le projet de loi sans tenir compte de ce qui reste?

Le sénateur Flynn: J'aimerais discuter du paragraphe 2(2), qui stipule que:

> (2) Le paragraphe (1) cesse d'avoir effet le 31 mars 1985 pour toute fraction de l'emprunt maximal autorisé par ce paragraphe supérieure à quatre milliards de dollars et pour laquelle le gouverneur en conseil n'a pris aucune initiative dans le cadre de l'article 37 de la *Loi sur l'administration financière.*

Vous aurez donc encore accès à une somme non utilisée de 4 milliards après le 31 mars 1985. Êtes-vous d'accord?

Par conséquent, si le projet de loi de l'an prochain comporte une disposition semblable à l'article 3 actuel, il s'agira d'une contradiction par rapport au paragraphe 2(2), parce que vous dites à la fin de ce dernier qu'à la fin de la prochaine année financière, vous conserverez le droit d'utiliser 4 milliards sur les montants qui n'ont pas été utilisés. Par contre, vous pouvez inclure un nouvel article 3 qui stipulera que tous les pouvoirs d'emprunt cesseront d'avoir effet.

M. King: Nous essayons seulement d'administrer notre programme d'emprunt de façon ordonnée. Nous empruntons beaucoup d'argent et nous payons de très gros montants en intérêt. Nous sommes d'avis qu'il est de notre devoir d'essayer d'administrer notre programme d'emprunt de la meilleure

[*Text*]

a way as possible in order to minimize the costs associated with that.

Senator Flynn: I think you do not want to reply to my question.

Mr. Gorbet: Perhaps I could make an attempt to answer your question, senator. I think the answer is in an answer which we gave to an earlier question. We have no assurance now as to when borrowing authority for the fiscal year 1985/86 will be passed. If it is passed before the end of March and it contains a similar clause to clause 3, then that $4 billion that you rightly identify as non-lapsing if it is not used will be cancelled before the end of March. We will have authority to borrow under the new bill—

Senator Flynn: You are speaking on both sides?

Mr. Gorbet: If it is not passed until mid-April, then we feel, for the purposes of running the debt program in a responsible and orderly way, that we would like to have some outstanding authority from the end of the fiscal year until the point that the new authority is passed. That is the reason for designating up to $4 billion, if it is not used, as non-lapsing in this bill.

Senator Flynn: If Parliament gives you that authority, I cannot understand why you cannot proceed in the way you wish—in other words, in your own orderly way, but as far as Parliament is concerned, we do not know exactly what is going to happen. You keep that borrowing authority, and yet, at the same time, you may want to cancel it next year, so we never know exactly what the situation is. I suggest to you the way that these bills have been drafted by the Department of Finance is for their own orderly way of behaving, but it certainly does not add to the understanding of Parliament.

Senator Frith: Mr. Chairman, one way in which it could be done is to have inserted into the bill wording to the effect that, if Parliament passes the bill by a certain date, say March 31, then a certain set of circumstances will apply. If not, then a different set of circumstances will apply.

Senator Godfrey: I must say that, when I first read it, I did not understand this bill but now, having heard it explained, I understand it perfectly.

Senator Flynn: In that case, my questioning has had some effect.

Senator Leblanc: The question I intended to ask was partially answered previously. Now I would like to know what the urgency is in this bill. Say, for the sake of argument, this bill does not go through before the end of the April, what will be the financial situation of the government?

Mr. King: Essentially, what I said is that our borrowing authority outstanding at the end of April was about $50 million.

Senator Frith: Do you mean the end of March, or the end of April?

Mr. King: I am sorry, the end of March. What that means is that, from now on, all we can do is rearrange our debt.

[*Traduction*]

façon possible, afin de réduire au minimum les coûts qu'il représente.

Le sénateur Flynn: Je crois que vous ne voulez pas répondre à ma question.

M. Gorbet: Je pourrais peut-être essayer, monsieur le sénateur. Je crois que nous avons déjà répondu à une autre question en ce sens. Nous ne savons pas à quel moment le pouvoir d'emprunt sera accordé pour l'année financière de 1985-1986. Si la loi est adoptée avant la fin mars et qu'elle comporte une disposition semblable à l'article 3, les 4 milliards qui n'ont pas été utilisés seront annulés avant la fin de mars. Nous pourrons emprunter aux termes de la nouvelle loi.

Le sénateur Flynn: Cela vaut pour les deux exercices?

M. Gorbet: Si la loi n'est pas adoptée avant la mi-avril, nous aurons besoin du montant non utilisé pour administrer la dette de façon responsable et ordonnée entre la fin de l'année financière et le moment de l'adoption de la nouvelle loi. C'est pourquoi nous avons réservé dans le présent projet de loi la somme de 4 milliards sur le montant non utilisé.

Le sénateur Flynn: Si le Parlement vous accorde ce pouvoir, je ne comprends pas pourquoi vous ne pouvez pas continuer comme vous l'entendez,—en d'autres mots à votre façon, mais pour ce qui du Parlement, nous ne savons pas exactement ce qui va se passer. Vous conservez ce pouvoir d'emprunt, mais il se pourrait par contre que vous vouliez l'annuler l'an prochain, de sorte que nous ne savons jamais quelle est la situation. Je crois que le ministère des finances a formulé ces projets de loi en fonction de sa propre façon de fonctionner, mais il n'aide certainement pas le Parlement à comprendre ce qui se passe.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, il y aurait peut-être moyen de régler cette question en ajoutant au projet de loi une disposition selon laquelle certaines circonstances s'appliqueraient si le Parlement adopte la loi à une certaine date, par exemple le 31 mars. Autrement, d'autres circonstances s'appliqueraient.

Le sénateur Godfrey: Je dois avouer que je ne comprenais pas ce projet de loi lorsque je l'ai lu la première fois, mais que je le comprends parfaitement maintenant qu'il m'a été expliqué.

Le sénateur Flynn: Dans ce cas, mes questions ont servi à éclairer certains.

Le sénateur Leblanc: J'ai déjà obtenu une réponse partielle à la question que je voulais poser. Je voudrais maintenant savoir pourquoi ce projet de loi est si urgent. Supposons, par exemple, que la loi ne soit pas adoptée avant la fin d'avril. Quelle serait alors la situation financière du gouvernement?

M. King: Essentiellement, j'ai dit que le montant non utilisé à la fin d'avril serait d'environ 50 millions.

Le sénateur Frith: Voulez-vous dire à la fin de mars ou à la fin d'avril?

M. King: Je vous demande pardon, la fin de mars. À partir de maintenant, nous ne pouvons donc que refinancer notre

[*Text*]

Treasury bills will be rolling over; CSBs will be redeemed but we cannot raise any new monies so that cash balances will just run down.

Senator Leblanc: Will that affect civil servants' salaries?

Mr. King: No, the cash will run down, and as the cash runs down there is a provision in the Financial Administration Act which states that if the Governor in Council feels the CRF will not have sufficient funds in it, the government can use section 39 to borrow funds, but the term of borrowing is limited to a maximum of six months. That would mean that all of the borrowing would be pushed into the treasury bill market. If that were to continue for any length of time, the probable result would be that there would be some tendency towards upward pressure on treasury bill rates, which would cost the government more, and would put upward pressure on market rates, which would cost everyone in the country more. In the meantime, we would not borrow in the bond market, so the demand on the bond market would pile up and we could only get into the bond market when a borrowing authority bill was eventually passed by Parliament. At that time we would put heavy demands on the bond market and the risk then would be that the government would pay somewhat more for the bonds it would issue.

Senator Frith: That is what you call disorderly versus orderly.

Mr. King: That is right.

Senator Leblanc: If an election were called and that amount was not sufficient to allow the government to carry out its financial commitments, how would the government borrow money? I have seen newly-elected governments wait three, five or six months before opening Parliament after an election. If that were the case, you may be stuck with the borrowing authority that was in place before Parliament was dissolved.

Mr. King: That would put us in that undesirable situation found in section 39 of the Financial Administration Act. That is why the government has asked for this contingent amount.

Senator Stewart: Mr. Chairman, my question follows directly on Senator Leblanc's question. I was going to put the same question but in a different way. Let us suppose that one month ago the government had been defeated in the House of Commons. If that were the case, this bill would not be before us. How would you have handled the financial situation of the government in that event?

Mr. King: We would have had to do all of our borrowing in the treasury bill market and that, as I said, would have tended to put upward pressure on treasury bill rates and we would have had to postpone all of our bond borrowings.

[*Traduction*]

dette. Les bons du Trésor seront refinancés; les obligations d'épargne seront remboursées, mais nous ne pouvons réunir de nouvelles sommes de sorte que l'argent disponible s'écoulera tout simplement.

Le sénateur Leblanc: Ces mesures auront-elles des répercussions sur le traitement des fonctionnaires?

M. King: Non; dans l'éventualité de l'épuisement des fonds, la Loi sur l'administration financière autorise le gouvernement, lorsque le gouverneur en conseil croit que le Fond du revenu consolidé se révèle insuffisant pour faire face aux déboursés, à emprunter des fonds conformément à l'article 39, pour une période maximale de six mois. Ainsi, tous les emprunts sont faits à même le marché des bons du Trésor. Si le délai devait être prolongé, il en résulterait sans doute une pression tendant à l'augmentation du taux des bons du Trésor, ce qui imposerait au gouvernement une dépense encore plus considérable, et produirait vraisemblablement une tendance à la hausse du taux du marché, imposant un fardeau économique accru à l'ensemble des Canadiens. Entretemps, nous nous abstiendrions d'emprunter sur le marché des obligations, de sorte que la demande sur ce marché s'accumulerait, jusqu'à ce qu'une éventuelle loi portant pouvoir d'emprunt soit adoptée par le Parlement. Nous nous trouverions alors à imposer une très forte demande sur le marché des obligations, et le gouvernement risquerait de devoir débourser davantage pour l'émission d'obligations.

Le sénateur Frith: C'est ce que vous entendez par «procéder de façon ordonnée».

M. King: C'est exact.

Le sénateur Leblanc: Mais si nous nous retrouvions en période électorale et que cette somme se révélait insuffisante pour faire face aux engagements financiers contractés par le gouvernement, comment pourrions-nous alors emprunter des fonds? J'ai déjà vu des gouvernements nouvellement élus qui ont dû attendre trois, cinq ou six mois avant de convoquer le Parlement, à la suite d'élections. En pareille situation, nous serions sans doute liés par le pouvoir d'emprunt établi avant la dissolution des Chambres.

M. King: Cela nous placerait dans la situation regrettable prévue à l'article 39 de la Loi sur l'administration financière. C'est pourquoi le gouvernement a demandé ce fonds de prévoyance.

Le sénateur Stewart: Monsieur le Président, ma question est étroitement liée à celle du sénateur Leblanc. En fait, j'allais poser la même question mais d'une autre façon. En supposant qu'il y a un mois, le gouvernement ait été défait à la Chambre des communes, nous ne nous trouverions pas saisis, à l'heure actuelle, de ce projet de loi. Comment auriez-vous, en de telles circonstances, résolu cette impasse financière?

M. King: Nous aurions été tenus d'emprunter sur le marché des bons du Trésor ce qui, comme je l'ai déjà expliqué, aurait exercé des pressions à la hausse des taux des bons du Trésor, retardant ainsi tous nos emprunts d'obligations.

[*Text*]

Senator Stewart: Did you not tell us earlier that borrowing in the treasury bill market was part of this borrowing authority?

Mr. King: We can borrow enough in treasury bills to replace those coming due, but given the size of the government's debt, the size of the government's borrowing requirements, we are raising new money out of the treasury bill market on a continual basis and that uses up borrowing authority.

Mr. Gorbet: The second part of that answer, senator, is that yes, indeed, the money raised out of the treasury bill market, as long as Parliament has authorized an existing amount of borrowing authority, is charged against that borrowing authority, but if we were to run out of borrowing authority and the Governor in Council made a judgment that the cash balances were inadequate, or likely to become inadequate, then the Financial Administration Act empowers the government to continue to borrow in the treasury bill market even without authority, as long as those borrowings are restricted to terms of six months or less.

Senator Stewart: That is the obverse side to Governor Gen warrants for spending?

Mr. Gorbet: That is right.

Senator Thériault: That is different from what takes place with the provincial governments. Constitutionally it is possible for the federal government to operate for 12 months without Parliament sitting. As a matter of fact, under our constitution, the Government can go until March 20, 1985, adjourn and still stay in power for 12 months, as long as Parliament is not sitting, because the constitution states that Parliament must meet once a year.

At the provincial government level there is a provision whereby the government could borrow the same amount it borrowed the year previous without approval from the Legislature.

Senator Frith: Is that indefinitely?

Senator Thériault: No, for 12 months. Parliament must meet at least once every 12 months. The constitution, as I understand it, allows for the same thing to happen. The government, technically, could stay in power, but you say it only has the power to borrow for six months.

Mr. Gorbert: It has the power to borrow as much as it needs and for as long a period of time as it needs, but it can only issue paper that has maturity dates in six months or less.

Senator Flynn: You stated that the current debt of the government is approximately $140 billion, did you?

Mr. Gorbet: Yes.

Senator Flynn: If this borrowing authority is all used up, it will be $164.5 billion.

[*Traduction*]

Le sénateur Stewart: N'avez-vous pas affirmé, un peu plus tôt, que les emprunts sur le marché des bons du Trésor faisaient partie du pouvoir d'emprunt?

M. King: Il est vrai que nous pouvons emprunter au Trésor les fonds nécessaires pour couvrir les emprunts parvenus à terme; toutefois, compte tenu de l'importance de la dette gouvernementale et des emprunts requis, nous sommes tenus de puiser sans cesse de nouveaux fonds du marché des bons du Trésor, ce qui épuise notre pouvoir d'emprunt.

M. Gorbet: Pour répondre au deuxième point soulevé par votre question, monsieur le sénateur, il est exact que les fonds puisés sur le marché des bons du Trésor sont imputés au pouvoir d'emprunt, pout autant que le Parlement l'ait autorisé; cependant, advenant l'épuisement de notre pouvoir d'emprunt et à condition que le gouverneur en conseil soit d'avis que les soldes disponibles se révèlent inadéquats, ou sont susceptibles de l'être, la Loi sur l'administration financière autorise le gouvernement à poursuivre les emprunts sur le marché des bons du Trésor sans autre pouvoir, pour une période maximale de six mois.

Le sénateur Stewart: C'est là la contrepartie des droits d'achat du Gouverneur général?

M. Gorbet: C'est exact.

Le sénateur Thériault: Cette procédure diffère de celle adoptée par les gouvernements provinciaux. De par la Constitution, le gouvernement fédéral est habilité à faire fonctionner le Parlement pendant douze mois sans siéger. En fait, en vertu de notre Constitution, le gouvernement pourrait ajourner le 20 mars 1985 et demeurer au pouvoir pendant douze mois, à condition que les Chambres ne siègent pas, puisqu'il y est stipulé que le Parlement doit être convoqué une fois l'an.

Au niveau provincial, il existe une disposition autorisant les gouvernements à emprunter une somme équivalente aux fonds empruntés l'année précédente, sans nécessiter l'approbation de la Législature.

Le sénateur Frith: Cet emprunt est-il autorisé pour une période indéfinie?

Le sénateur Thériault: Non, seulement pour douze mois. Le Parlement doit être convoqué au moins une fois tous les douze mois. Si je ne me trompe, les mêmes dispositions sont prévues dans la Constitution. Le gouvernement pourrait, à toutes fins utiles, demeurer au pouvoir, mais il n'est habilité à emprunter que pour une période de six mois.

M. Gorbet: Le gouvernement est habilité à emprunter autant et pour aussi longemps qu'il le requiert, mais il ne peut émettre de documents dont l'échéance est ultérieure à une période de six mois.

Le sénateur Flynn: N'avez-vous pas déclaré que la dette actuelle du gouvernement était d'environ 140 milliards de dollars?

M. Gorbet: Qui, en effet.

Le sénateur Flynn: Si ce pouvoir d'emprunt était entièrement utilisé, la dette serait donc portée à 164,5 milliards de dollars.

[*Text*]

Mr. Gorbet: Yes.

Senator Flynn: That does not include all the debts of the government, such as its guarantees to Canadair, de Havilland and other crown corporations. Those guarantees are sometimes given without any authority.

Mr. Gorbet: The government has a range of what are referred to in the Public Accounts as contingent liabilities. Mr. Smith is probably more of an expert on that than I. The borrowing authority only refers to the direct obligations of the Government of Canada, and there is a variety of contingent liabilities that the government has.

Senator Flynn: And they are not covered by this authority or any other authority of Parliament?

Mr. King: I do not think that that is the case, senator; they are not governed by this authority, but I think are governed by other authorities.

Senator Flynn: I wanted to extract the proper reply.

Senator Godfrey: What about Letters of Intent to such crown corporations as Canadair? The Government of Canada has given Canadair one of those.

Senator Flynn: Let us get that figure on the record.

The Chairman: Do you have that figure?

Mr. Philip M. Smith, Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance: Mr. Chairman, the Public Accounts are not available for 1983-84; they will be available later in the year. For the fiscal year 1982-83, the gross debt according to the data is $159.470 billion, and that was comprised of a net debt of $119.522 billion, and then further liabilities that were offset by fixed assets—financial assets—totalled $39.948 billion.

Senator Flynn: What assets?

Mr. Smith: Those assets include most importantly investments the government has made in its crown corporations, and things such as the outstanding cash balances the government holds with the chartered banks.

Senator Flynn: I prefer the cash balances over the assets of the crown corporations.

The Chairman: I believe Senator Kelly has a supplementary.

Senator Kelly: Just so that I understand the situation, I do not think anyone explained clearly the additional indebtedness supported by assets. Does that or does that not include the debts that had been put in place amongst all the crown corporations, including guarantees from the government, and also debts that are not guaranteed but are undertaken by crown corporations?

[*Traduction*]

M. Gorbet: Oui.

Le sénateur Flynn: Et cette somme ne comprends pas les dettes du gouvernement telles les garanties accordées aux sociétés Canadair, de Havilland et autres sociétés de la Couronne. Ces garanties sont parfois accordées sans pouvoir habilitant.

M. Gorbet: Le gouvernement bénéficie d'une certaine marge de ce qu'on appelle «passif exigible», aux termes des Comptes publics. Monsieur Smith est sans doute plus versé que moi sur cette question, mais je crois que le pouvoir d'emprunt concerne uniquement les obligations directes du gouvernement du Canada, et qu'il existe différentes formes de passifs exigibles à sa disposition.

Le sénateur Flynn: Et ces passifs ne sont pas couverts par ce pouvoir, ni par un autre pouvoir du Parlement?

M. King: Je ne crois pas que ce soit le cas, monsieur le sénateur; ces sommes ne sont pas assujetties à ce pouvoir en particulier, mais je crois qu'elles sont régies par d'autres pouvoirs.

Le sénateur Flynn: Je voulais simplement obtenir une réponse satisfaisante.

Le sénateur Godfrey: Qu'en est-il des Déclarations d'intention présentées par le gouvernement du Canada à des sociétés de la Couronne, notamment Canadair?

Le sénateur Flynn: Pouvez-vous nous citer des données quantitatives aux fins du compte rendu.

Le président: Êtes-vous en mesure de nous fournir de telles données?

M. Philip M. Smith, directeur de la politique fiscale, ministère des Finances: Monsieur le Président, les comptes publics pour 1983-1984 ne seront disponibles que plus tard dans l'année. En ce qui concerne l'exercice financier 1982-1983, le chiffre cité en regard de la dette brute est de 159,470 milliards de dollars, ce qui comprend une dette nette de 119,522 milliards de dollars, à laquelle s'ajoutent d'autres passifs amortis par des immobilisations qui représentent un total de 39,948 milliards de dollars.

Le sénateur Flynn: Quelles immobilisations?

M. Smith: Il s'agit essentiellement de sommes investies par le gouvernement dans les sociétés de la Couronne, et de soldes en souffrance dans les banques à charte.

Le sénateur Flynn: Je préfère les soldes débiteurs aux immobilisations des sociétés de la Couronne.

Le président: Je crois que le sénateur Kelly aurait une autre question.

Le sénateur Kelly: Pour être certain de bien comprendre la situation, j'aimerais me faire expliquer plus clairement la question des dettes supplémentaires appuyées par l'actif. Comprend-on, à ce titre, les dettes contractées par toutes les sociétés de la Couronne, y compris les garanties émises par le gouvernement, et les dettes contractées sans garantie?

[*Text*]

Mr. Smith: It does not include guarantees. They are mentioned later in the Public Accounts, but insofar as guarantees are concerned, they are a contingent debt of the government. One would have to make the presumption that those debts will not be paid before they actually become debts to the government. The convention followed is that we do not add in the contingent debt of the government in calculating that figure, but only the actual debt.

Senator Kelly: I am still trying to understand the situation. Let us set the guarantees aside, but let us recognize they exist. Let us say $1.5 billion for Canadair. That would be a guaranteed debt?

Mr. Gorbet: That is right.

Senator Kelly: That guarantee would not be shown as a figure in a contingent liability column, but will the figure be included in that number that you gave us a moment ago?

Mr. Smith: No, it is not.

Senator Kelly: Is that debt listed anywhere in Public Accounts?

Mr. Smith: Yes, it is listed in the Public Accounts under detailed statements for the government crown corporation that does, in fact, owe that debt. You will find it under the asset and liability statement.

Senator Kelly: Let us deal with the figure of $1.5 billion. When it moved over to old Canadair, in other words, when the government took the responsibility, that was a guaranteed debt in Canadair. When the government makes a decision, as Senator Austin said, to clean up the balance sheet and take the debt away, would that figure now appear in the accounts that we have been discussing, because the government has now said we have it and it is not a guarantee?

Mr. Smith: You are quite right, senator. I was not speaking on a fully up-to-date basis. It was the case until that statement had been made that the Canadair contingent liabilities were not on the government books but the government has now taken that into its books.

Senator Thériault: Not necessarily, because the old corporation is still in existence. They created a new corporation—

The Chairman: Senator Thériault is correct.

Senator Thériault: . . . with no debts. What you are saying is right but, technically, it would be a contingency liability.

Senator Flynn: Senator Phillips explained that in the chamber the other day and it was very interesting.

Senator Frith: It has become known as the Phillips' formula.

The Chairman: Senator Stewart?

Senator Stewart: Mr. Chairman, perhaps this is not the place to raise this discussion, but let me try it and perhaps you can stop me if it is out of line. We look at the size of the national debt and become quite alarmed at times, at least

[*Traduction*]

M. Smith: Les garanties font l'objet d'un poste distinct dans les Comptes publics, ils font partie du passif exigible du gouvernement. Elles ne seront vraisemblablement remboursées qu'à partir du moment où elles sont considérées comme des dettes du gouvernement. La pratique établie consiste à ne pas tenir compte du passif exigible dans le calcul de la dette gouvernementale, mais seulement de la dette réelle.

Le sénateur Kelly: J'essaie toujours de bien comprendre la situation. Écartons pour l'instant les garanties, tout en reconnaissant qu'elles existent. Prenons par exemple la somme de 1,5 milliard de dollars engagée pour Canadair. S'agit-il d'une dette garantie?

M. Gorbet: Exactement.

Le sénateur Kelly: Cette garantie ne figurerait pas dans la colonne du passif exigible, mais entre-t-elle dans le calcul des donnés que vous venez de nous citer?

M. Smith: Non.

Le sénateur Kelly: Cette dette figure-t-elle quelque part dans les Comptes publics?

M. Smith: Oui, elle figure au chapitre des frais détaillés pour la société de la Couronne qui l'a contractée. Vous la trouverez sous la rubrique des actifs et passifs.

Le sénateur Kelly: Revenons donc à notre dette de 1,5 milliard de dollars. Lorsque le gouvernement a pris le contrôle de Canadair il a, par le fait même, assumé la garantie de cette dette. S'il décidait, comme l'a mentionné le sénateur Austin, de radier cette dette, ce chiffre figurerait-il alors dans les comptes dont nous venons de parler, étant donné que le gouvernement l'aurait reconnue comme une dette réelle et non une garantie?

M. Smith: Vous avez entièrement raison, monsieur le sénateur. J'avais omis de tenir compte des récents changements. Jusqu'à cette prise de contrôle, le passif exigible de Canadair ne figurait pas dans les comptes du gouvernement mais, en fait, il y est désormais inscrit.

Le sénateur Thériault: Pas nécessairement, puisque l'ancienne société existe toujours. On a créé une nouvelle société . . .

Le président: Le sénateur Thériault a raison.

Le sénateur Thériault: . . cette société n'a, à l'heure actuelle, aucune dette. Mais en principe, vous aviez raison, il s'agirait d'un passif exigible.

Le sénateur Flynn: Le sénateur Phillips a expliqué ce point à la Chambre l'autre jour, et son exposé s'est révélé très intéressant.

Le sénateur Frith: On en parle désormais comme de la «formule Phillips».

Le président: Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, ce n'est peut-être pas l'endroit indiqué pour soulever une telle discussion, mais je voudrais tout de même tenter ma chance, et je vous prie de me rappeler à l'ordre, le cas échéant. En considérant

[*Text*]

when we think of the third and fourth generation down the road, but from the viewpoint of people with savings, government bonds are a very satisfactory vehicle for savings in present circumstances. There was a time in the past when government bonds, particularly some of the older ones, were not a very satisfactory vehicle for savings. In fact, the bond rate was saying to the potential saver that you had better eat your ice cream now because it is going to melt. Do you have some indication, perhaps on a monthly or yearly basis, as to the real rate of interest you pay for borrowed money? If the inflation rate is running at 10 per cent and you are paying 6 per cent, you will, in effect, pay off the real national debt by doing nothing over a sufficient period of time. It will have melted by reason of the effect of devaluation of the figures shown on the faces of those bonds. It seems to me that if I were minister of finance and could keep inflation rolling along, I would do it constantly as a means of ripping off the savers of this country. I wonder if the government does practise that policy? Do you keep figures, secretly or otherwise, showing the real rate of interest?

Senator Godfrey: It was 4.5 per cent bonds that I cashed in last year—Fleming bonds.

Senator Frith: It serves you right for buying under a Conservative administration.

Senator Godfrey: No, he rolled them over—

The Chairman: Order, please, Senator Stewart?

Senator Stewart: I think my question is clear.

Mr. Gorbet: The answer is much more difficult. Basically, you were right that in the past as inflation has accelerated there has been a decrease in the real debt outstanding. There are a number of commentators who look through that experience at the large deficits that governments are running now in the prospect of those deficits continuing and come to the conclusion that in that kind of situation it is, obviously, a temptation for governments to allow the system to become more inflationary perhaps by printing more money, and that that is a risk of continued large deficits. I think that that is one of the implications of the experience of inflation in a very narrow sense and one the instances of how inflation distorts decision-making in the economy. The benefits of inflation to the government in that situation are, obviously, costs to people on the other side—people holding the debt. The costs of inflation through society in terms of creating those distortions and in terms of creating uncertainty in basic investment, consumption and planning decisions is, as we have seen through the 1970s, incredibly high. I think that the government, quite rightly, with a great deal of determination, has recognized that it is those costs that are intolerable and it has adopted policies to try to bring the rate of inflation down under control. Perhaps Mr. King could comment more specifically on the question of keeping books and numbers.

[*Traduction*]

l'importance de la dette nationale, nous avons parfois tendance à nous alarmer, du moins lorsque nous pensons à la troisième ou quatrième génération à venir; cependant, du point de vue des gens qui ont pu accumuler certaines économies, les obligations du gouvernement présentent, dans les circonstances actuelles, une bonne occasion d'épargner. Il fut un temps où ces obligations, particulièrement les plus anciennes, n'étaient pas particulièrement avantageuses. En fait, le taux des obligations incitait l'éventuel épargnant à investir avant qu'il ne soit trop tard. Avez-vous une vague idée du taux réel d'intérêt mensuel ou annuel que vous êtes tenu de verser pour les fonds empruntés? Si, par exemple, le taux courant d'inflation est de 10 p. 100 et que votre taux d'intérêt est de 6 p. 100, vous vous trouvez, en fait, à rembourser la dette nationale réelle en observant le statu quo pendant une période suffisante. Cette dette se sera alors dissipée par le simple fait de la dépréciation des obligations. Il me semble que si j'étais ministre des Finances et que j'étais en mesure de maintenir un taux constant d'inflation, je n'hésiterai pas à le faire de manière à rouler les épargnants du pays. Je me demande si le gouvernement s'adonne à ce genre de pratiques. Conservez-vous, quelque part, que ce soit dans des dossiers confidentiels ou autrement, des données relatives aux chiffres réels d'intérêt?

Le sénateur Godfrey: J'ai, l'an dernier, encaissé des obligations à 4,5 p. 100 . . . des obligations Fleming.

Le sénateur Frith: Ça vous apprendra à acheter sous un régime conservateur.

Le sénateur Godfrey: Non, il s'agissait d'un roulement . . .

Le président: A l'ordre, s'il-vous-plaît. Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Je pense que ma question est claire.

M. Gorbet: La réponse est beaucoup plus difficile. Fondamentalement, vous avez raison de dire que par le passé, la dette réelle en souffrance diminuait à mesure que l'inflation augmentait. Cependant, un certain nombre d'observateurs en viennent à conclure, devant les immenses déficits que les gouvernements accusent aujourd'hui et devant la perspective d'un accroissement continu de ces déficits que les gouvernements sont évidemment tentés de laisser le système économique devenir encore plus inflationniste en faisant imprimer plus d'argent, et que cela risque d'accroître encore davantage les déficits. A mon avis, c'est là une des conséquences de l'inflation au sens très étroit du mot et elle traduit bien la façon dont l'inflation déforme le processus décisionnel dans l'économie. Les avantages que le gouvernement tire de l'inflation en pareille situation représentent manifestement un fardeau pour la population qui paye la dette. En effet, le coût social de l'inflation qu'entraînent ces distortions économiques et l'incertitude en ce qui concerne les investissements de base et les décisions relatives à la consommation et à la planification, est incroyablement élevé, comme nous l'avons vu au cours des années 1970. Selon moi, le gouvernement a reconnu fort à propos et avec beaucoup de détermination que ce coût est intolérable, et il a adopté des politiques visant à ramener le taux d'inflation à un niveau contrôlable. M. King pourrait nous renseigner de façon plus exacte sur la tenue des livres et les chiffres.

[*Text*]

Mr. King: Mr. Chairman, we do not have a book somewhere of the real rates of interest. Obviously, we can compute them. Certain investment houses circulate publications from time to time about what the real rate of interest has turned out to be on long-term bonds. It should be borne in mind that the Government of Canada is not the only issuer of long-term bonds. The provinces and corporations do that as well. That is a general effect of the rising trend in inflation through the 1960s and the 1970s, as Mr. Gorbet has already mentioned, and some of the damage it has done to the economy. You have certainly picked a particular example of distortion and inequity in that inflationary process.

With respect to the government's own operations in terms of individuals our impression is that in terms of numbers, most individuals who are holding Government of Canada debts are holding Canada Savings Bonds. As you are aware, Canada Savings Bonds are an instrument which can be cashed in at any time and there has been a policy that Canada Savings Bonds operate on the basis where the rate is set each year in line with current interest rates and to the extent that the rate of inflation currently prevailing is reflected in interest rates, that rate is adjusted. For most individual holders of Canada Savings Bonds any tendency for inflation to increase and interest rates to rise, will lead to a need for the government to adjust the rate of CSBs. That is quite a significant proportion of the debt. Another significant proportion of the debt is the treasury bills, and that again is a short-term rate and the inflation rate gets it.

It is true that for the long-term debt inflation does lead to some erosion, but a fairly significant portion of that, over half of it, is in treasury bills or Canada Savings Bonds and, therefore, the government has a fairly short-term impact on its debt charges. I would think that even from a narrow point of view of concern with debt costs the governement would be interested in keeping inflation down and interest rates down.

Senator Stewart: I applaud the endeavour to keep interest rates above the rate of inflation, but that is, of course, from the viewpoint of the saver. You spoke of the earlier situation as a kind of distortion, but I put it to you that historically over three or four centuries governments typically have eventually unloaded their debt either by devaluation or by inflation. I am suggesting to you that, while the endeavour you described is excellent from the viewpoint of savers, we ought not to assume that the historical pattern of the past has been obliterated. Perhaps the Parliament of Canada will negate the historical pattern, but I just wonder about the Government of the United States and the Congress of the United States. I wonder if we should feel so secure about the value of our bonds, long-term bonds, either government or corporate. Perhaps that is more of a comment than a question.

Mr. Gorbet: It is a valid comment. I think the only counter evidence one can adduce, senator, is that certainly over the past few years, and certainly in the way the situation is viewed by most observers in the United States, there is a determina-

[*Traduction*]

M. King: Monsieur le Président, il n'existe pas de document sur les taux réels d'intérêt, mais on peut évidemment les calculer. Certaines firmes de courtage diffusent de temps à autre des publications communiquant les taux d'intérêt réels sur les obligations à long terme. N'oubliez pas, cependant, que le gouvernement du Canada n'est pas le seul émetteur d'obligations à long terme: les provinces et les sociétés privées le font également. Voilà une conséquence générale de la tendance à la hausse de l'inflation au cours des années 1960 et 1970, comme M. Gorbet vient de nous le dire, et qui explique une partie des dommages que ce phénomène a causés à l'économie. Vous avez certainement constaté un cas particulier de distortion et d'injustice causé par ce processus inflationniste.

En ce qui a trait aux transactions de l'État avec les particuliers, nous avons l'impression que de ce point de vue, la plupart des particuliers qui partagent les dettes du gouvernement du Canada sont détenteurs d'obligations d'épargne du Canada. Comme vous le savez, ces obligations peuvent être encaissées à tout moment et leur taux est habituellement établi chaque année d'après les taux d'intérêt courants, et rajusté dans la mesure où le taux d'inflation existant se reflète dans les autres taux d'intérêt. Pour la plupart des détenteurs d'obligations d'épargne du Canada, toute tendance à la hausse du taux d'inflation et des taux d'intérêt obligera le gouvernement à rajuster le taux des obligations d'épargne. Ces dernières constituent ainsi une proportion substantielle de la dette. Une autre proportion importante est représentée par les bons du Trésor, et il s'agit encore une fois de taux d'intérêt à court terme étroitement liés au taux d'inflation.

Il est vrai que l'inflation cause une certaine érosion de la dette à long terme mais une partie très importante de celle-ci, plus de la moitié en fait, existe sous forme de bons du Trésor ou d'obligations d'épargne du Canada, ce qui fait que le gouvernement n'exerce qu'une influence à très court terme sur les intérêts de la dette. Par conséquent, j'estime que même d'un point de vue limité uniquement aux intérêts de la dette, le gouvernement aurait avantage à maintenir au plus bas le taux d'inflation et les taux d'intérêt.

Le sénateur Stewart: J'applaudis à l'idée d'essayer de maintenir les taux d'intérêt supérieurs au taux d'inflation, et cela pour le bénéfice de l'épargnant. Vous avez parlé tout à l'heure de distortion, mais je vous signale que depuis trois ou quatre siècles, les gouvernements ont toujours fini par alléger leur dette en dévaluant la monnaie ou en attisant l'inflation. Quant à moi, je trouve que votre idée est excellente du point de vue des épargnants, mais on ne saurait présumer que l'on se démarquera de la ligue de conduite adopté dans le passé. Peut-être le Parlement du Canada le fera-t-il, mais je me demande si le gouvernement et le Congrès des États-Unis le feront. Je me demande si nous faisons bien d'être si confiants dans la valeur de nos titres, de nos obligations à long terme, qu'ils émanent de l'État ou de sociétés privées. Mais cela est sans doute plus une observation qu'une question.

M. Gorbet: C'est une observation valable. Je pense que le seul témoignage à l'effet contraire que l'on pourrait proposer, sénateur, est que certainement au cours des dernières années, et certainement de la façon dont la situation est considérée par

[*Text*]

tion by the monetary authorities to maintain real rates of interest that are positive in order to avoid taking actions in regard to the supply of money that would affect the debt, which seems to suggest that, from historical experience, some lessons have been learned and applied. I think it is anyone's guess as to what will happen in 10, 20 or 30 years.

Senator Thériault: We hear about the $140 billion debt, and I wonder if that is the gross debt, including contingent liabilities. What is the total debt owed by Canadians? I am thinking of the debts of provincial governments, municipal governments, school boards, hospital boards and even commissions, as well as the national debt.

Mr. Gorbet: I think those numbers are available.

Senator Thériault: I should like to know the per capita figures. I have not seen those figures for a long time. Perhaps those figures could be provided to me. I will go on with my other question while you are looking this up. I would like to compare those figures with the debts of the U.S. and Japan. Are the figures for those two countries available?

Senator Leblanc: Do we have the global amount?

Senator Thériault: I am not asking for that today.

Senator Frith: If you are making a comparison, you must be sure that you are comparing the same kinds of debt features.

Senator Thériault: I do not always believe the figures I hear bandied about by the opposition, but sometimes some of them are correct. We heard recently from the House of Commons and in the Senate that the cost of servicing the public debt in Canada amounts to 91 per cent of the savings of Canadians. I want to know if it is 91 per cent of annual savings, total savings, or what. Do you have that figure?

Mr. Gorbet: I have heard it said in the House of Commons that the amount of borrowing is equivalent to some 90 per cent of savings. We have been trying to replicate that number and have been unable to do so. If you look at Statistics Canada's estimate for 1983, gross private savings were in the neighbourhood of about $100 billion. The amount of borrowing we did in 1983 on the national accounts basis was in the order of $25 billion. Therefore, it would be closer to 25 per cent or 30 per cent of gross domestic savings.

Senator Thériault: Have we not reached the position where what we are asking to borrow this year amounts to the carrying charges on the public debt? Is that not about the same figure?

Mr. Gorbet: The carrying charges are about $20 billion.

Senator Thériault: A little less than what you are borrowing.

Mr. Gorbet: Yes, about $5 billion less.

Senator Thériault: Are you talking of your carrying charges for the past fiscal year or for the coming fiscal year?

[*Traduction*]

la plupart des observateurs américains, il y a chez les autorités monétaires une détermination à maintenir les taux d'intérêt réels positifs pour éviter de prendre à l'égard de l'offre monétaire des mesures susceptibles d'influer sur la dette, ce qui me fait dire que nous avons tiré des leçons de l'histoire. Cependant, je crois que personne ne peut savoir ce qui se produira dans 10, 20 ou 30 ans.

Le sénateur Thériault: On parle d'une dette de 140 milliards de dollars, mais je me demande s'il s'agit de la dette brute, comprenant le passif éventuel. Quelle est la dette totale des Canadiens? Je pense aux dettes des gouvernements provinciaux, des municipalités, des commissaires scolaires, des hôpitaux et même des autres organismes publics, en plus de la dette nationale.

M. Gorbet: Je crois que ces chiffres sont disponibles.

Le sénateur Thériault: J'aimerais savoir les chiffres par tête. Je ne les ai pas vus depuis longtemps. On pourrait peut-être me les trouver. Je vais passer à mon autre question tandis que vous faites les recherches. J'aimerais comparer ces chiffres avec ceux de la dette des États-Unis et du Japon. Les statistiques de ces deux pays sont-elles disponibles?

Le sénateur Leblanc: Avons-nous le montant global?

Le sénateur Thériault: Je ne demande pas cela aujourd'hui.

Le sénateur Frith: Si vous faites une comparaison, vous devez être certain que vous comparez les mêmes éléments.

Le sénateur Thériautl: Je ne crois pas toujours aux chiffres lancés par l'opposition, mais il arrive quelquefois qu'ils soient exacts. Nous avons récemment entendu dire à la Chambre des communes et au Sénat que le coût du service de la dette publique au Canada se chiffre à 91 p. 100 de l'épargne des Canadiens. Je voudrais savoir si c'est 91 p. 100 de l'épargne annuelle, de l'épargne totale ou quoi d'autre. Avez-vous ce chiffre?

M. Gorbet: J'ai entendu dire à la Chambre des communes que le montant des emprunts équivaut à quelque 90 p. 100 des économies. Nous avons essayé de retrouver ce chiffre, mais en vain. Si vous examinez les chiffres de Statistique Canada pour 1983, vous constatez que l'épargne privée brute se situe aux environs de 100 milliards de dollars. Le montant des emprunts que nous avons effectués en 1983 sur la base des comptes nationaux était de l'ordre de 25 milliards de dollars. Par conséquent, le montant des emprunts serait plus près de 25 ou de 30 p. 100 de l'épargne intérieure brute.

Le sénateur Thériault: N'avons-nous pas atteint le point où ce que nous empruntons cette année équivaut aux frais d'intérêt sur la dette publique? Ne sont-ce pas les mêmes chiffres?

M. Gorbert: Les frais d'intérêt sont d'environ 20 milliards de dollars.

Le sénateur Thériault: Un peu moins que ce que vous empruntez.

M. Gorbet: Oui, à peu près 5 milliards de moins.

Le sénateur Thériault: Parlez-vous des intérêts de l'exercice financier passé ou du prochain?

[*Text*]

Mr. Gorbet: The fiscal year we are in now.

Senator Thériault: If we assume that savings were $98 billion last year and that they will be a little higher next year, then that figure of 91 per cent is completely out of whack; is that the case?

Senator Phillips: What is meant by "domestic savings?"

Mr. Smith: Statistics Canada identifies savings as coming from four sectors of the economy; the personal sector; the government sector; the government business enterprise sector; and the non-resident sector. Adding all of those sectors, but excluding the federal government, we see from the Statistics Canada figure that the total savings amounted to $98.8 billion in 1983. That includes $47.6 billion of personal and unincorporated business savings; $40.8 billion of corporate and government business enterprise savings; and a small amount of savings as well from non-residents and other governments.

Senator Phillips: Could I have the other two figures?

Mr. Smith: I am afraid I do not have the exact breakdown of the others. The total government saving is minus $11.5 billion. That reflects, of course, more substantial negative savings on the part of the federal government which I have excluded in arriving at the $98.8 billion and slight positive net savings from the rest of the government sector because, on the one hand, the provincial-local government sector is running small deficits at the moment, but, on the other hand, the pension plan sector is running surpluses which more than offset the borrowings from the provincial-local government sector.

Senator Phillips: The word I have seen used in the other place is "individual" savings of $32 billion.

Mr. Smith: The savings for the personal and unincorporated business sector, as I mentioned, were $47.6 billion. Of that amount $34.6 billion was personal savings including capital assistance and then $0.3 billion was the adjustment on grain transactions; $12.7 billion was capital consumption allowances.

Senator Phillips: Could you give me the breakdown again?

Mr. Smith: In total, $47.6 billion. Personal savings per se are $34.6 billion; $0.3 billion is the adjustment on grain transactions; and $12.7 billion is the capital consumption allowance.

Senator Phillips: How do grain transactions get into personal savings?

Mr. Smith: I would hesitate to try to explain that.

[*Traduction*]

M. Gorbet: Du présent exercice financier.

Le sénateur Thériault: Si nous considérons que l'épargne s'est chiffrée à 98 milliards de dollars l'an dernier et qu'elle sera un peu plus élevée l'an prochain, le chiffre de 91 p. 100 est totalement erroné; est-ce le cas?

Le sénateur Phillips: Qu'attendez-vous par «épargne intérieure»?

M. Smith: Statistique Canada considère que l'épargne provient de quatre secteurs de l'économie: le secteur personnel, le secteur gouvernemental, le secteur État-commerces-entreprises, ainsi que le secteur des non-résidents. L'ensemble de ces secteurs, à l'exclusion du gouvernement fédéral, a accumulé, selon les chiffres de Statistique Canada, une épargne totale de 98,8 milliards de dollars en 1983, chiffre qui comprend 47,6 milliards en épargne des particuliers et des entreprises non constituées en société, 40,8 milliards en épargne des sociétés et du secteur État-commerces-entreprises, et enfin, un petit montant d'épargne qui vient des non-résidents et des autres gouvernements.

Le sénateur Phillips: Pourrais-je avoir les deux derniers chiffres?

M. Smith: Je crains de ne pas avoir la ventilation exacte des autres. L'épargne totale des gouvernements s'établit à moins 11,5 milliards de dollars, ce qui traduit évidemment une épargne négative plus substantielle de la part du gouvernement fédéral que j'ai exclue pour arriver au chiffre de 98,8 milliards de dollars et à une épargne nette légèrement positive pour le reste du secteur gouvernemental parce que, d'une part, le secteur des gouvernements provinciaux et des municipalités accuse de légers déficits en ce moment mais, d'autre part, le secteur des régimes de pensions de retraite accuse des surplus qui compensent largement les emprunts du secteur des gouvernements provinciaux et des municipalités.

Le sénateur Phillips: Le terme employé à la Chambre des communes est une épargne de 32 milliards de dollars pour les «particuliers».

M. Smith: L'épargne personnelle et celle du secteur des entreprises non constituées en société se chiffrent à 47,6 milliards de dollars, comme je l'ai déjà dit. De ce montant, 34,6 milliards représentent des épargnes personnelles qui comprennent des avances de capitaux, tandis que 0,3 milliard de dollars représentait le rajustement sur les transactions de grains et que 12,7 milliards représentaient les provisions pour consommation de capital.

Le sénateur Phillips: Pouvez-vous me donner ces chiffres encore une fois?

M. Smith: Au total, 47,6 milliards de dollars. Les épargnes personnelles uniquement, 34,6 milliards; le rajustement relatif aux transactions de grains, 0,3 milliard; et les provisions pour consommation de capital, 12,7 milliards.

Le sénateur Phillips: Qu'est-ce que les transactions de grains ont à voir avec les épargnes personnelles?

M. Smith: J'hésite à expliquer ce point.

[*Text*]

Senator Phillips: So it is quite possible that an accurate figure could be in the vicinity of $32 billion.

Mr. Smith: Excluding capital consumption allowances and only looking at the personal sector, it would be $34.6 billion in 1983.

Senator Godfrey: Is "capital consumption allowance" the latest lingo for depreciation?

Mr. Gorbet: Yes, it is.

Senator Phillips: So $29.5 billion would be approximately 91 per cent.

Mr. Gorbet: That could be the calculation.

Senator Thériault: What is the $29.5 billion?

Senator Phillips: $29.5 billion is the original amount of the bill.

Senator Thériault: That, however, is not necessarily the cost of servicing the debt. That is my point.

Senator Leblanc: Regarding that amount of $20 billion that you say are the carrying charges, how do you arrive at that figure? Do you take into account the interest rates which may fluctuate? Do you take into account the inflation rate, which may also fluctuate? Perhaps depreciation of our dollar? When you speak of such a figure, you must have made some assumptions for the coming year?

Mr. Gorbet: Yes we have, senator. We have made assumptions.

Senator Leblanc: On what basis have you made those assumptions? Did you take into account interest, inflation and the devaluation of our dollar?

Mr. Gorbet: We have made the assumptions on the over-all economic track that the economy will follow, including assumptions for the inflation rate and assumptions for real growth which leads, of course, to assumptions for the amount of the deficit and the stock of debt that will have to be financed. Internally, we have made assumptions about interest rates and we use those assumptions in calculating the interest payments on the stock of debt. As you know, the minister has been asked in the House of Commons and in the house committee if he would make those estimates of interest rates available, and he has said "no", and he has given his reasons for refusing to do that.

Senator Phillips: I had intended to bring up the question of the calculations. What reason is given for refusing to give that sort of information to Parliament? If anybody is entitled to know what interest rates are used in preparing the budget, I would anticipate it would be Parliament.

Mr. Gorbet: Senator Phillips, I think the best answer I can give you in answering that question is to refer you to the minister's statements in the House of Commons.

Senator Phillips: That is not of very much assistance. The opposition critic calculated that the figure used was 7.5 per

[*Traduction*]

Le sénateur Phillips: Ainsi donc, il est très possible que le chiffre exact tourne autour de 32 milliards de dollars.

M. Smith: A l'exception des provisions pour consommation de capital et si l'on examine uniquement le secteur personnel, on parle de 34,6 milliards de dollars en 1983.

Le sénateur Godfrey: Est-ce que l'expression «provisions pour consommation de capital» est la dernière expression à la mode pour désigner la depréciation?

M. Gorbet: Oui, c'est cela.

Le sénateur Phillips: Par conséquent, 29,5 milliards de dollars équivalent à approvimativement 91 p. 100.

M. Gorbet: Ce serait le calcul.

Le sénateur Thériault: C'est quoi les 29,5 milliards de dollars?

Le sénateur Phillips: C'est le montant original prévu au projet de loi.

Le sénateur Thériault: Ce chiffre ne représente pas nécessairement le coût du service de la dette. Voilà ce que je voulais dire.

Le sénateur Leblanc: En ce qui concerne le montant de vingt milliards qui représente, selon vous, les intérêts, comment arrivez-vous à ce chiffre? Tenez-vous compte des taux d'intérêt qui peuvent fluctuer? Prenez-vous en considération le taux d'inflation, qui est également susceptible de fluctuer? Et la dépréciation de notre dollar? Lorsque vous dites un pareil chiffre, vous devez avoir fait quelque prévisions pou l'année prochaine?

M. Gorbet: Oui, sénateur, nous avons prévu—

Le sénateur Leblanc: Sur quelle base avez-vous fait ces prévisions? Avez-vous tenu compte des taux d'intérêt, de l'inflation et de la dévaluation du dollar?

M. Gorbet: Nous avons présumé globalement que l'économie se rétablira, que les taux d'intérêt se stabiliseront et qu'il y aura une croissance réelle, ce qui nous a amené à tirer des conclusions, évidemment, sur le montant du déficit et sur le niveau de dette qui devra être financé. Nous avons également fait des prévisions internes sur les taux d'intérêt, prévisions qui nous ont servi à calculer les paiements d'intérêts sur la dette. Comme vous le savez, le ministre s'est fait demander à la Chambre et au sein du Comité s'il rendrait publiques ses évaluations des taux d'intérêt et il a répondu «non», en donnant ses raisons.

Le sénateur Phillips: J'avais l'intention de soulever la question des calculs. Sur quoi s'appuie-t-on pour refuser de fournir au Parlement ce genre d'information? Si quelqu'un a le droit de savoir quels taux d'intérêt servent à préparer le budget, je présume que c'est bien le Parlement.

M. Gorbet: Sénateur Phillips, je pense que la meilleure réponse que je puisse vous donner à cette question est de vous renvoyer aux déclarations du ministre à la Chambre.

Le sénateur Phillips: Ces déclarations ne sont pas très utiles. Le critique de l'opposition a calculé que le chiffre utilisé était

[*Text*]

cent. At the first of April of this year, the government was paying in excess of 13 per cent for 20-year money. You are paying 12.25 per cent for one-year money. The difference between 7.5 and the actual rate of interest could account for hiding several billion dollars that will turn up at the end of the year and, by "several billion", I mean $6 or $7 billion. When Mr. Crosbie made his calculation, the interest rates were lower than they are now.

Mr. Chairman, I feel that this committee and Parliament is entitled to know what those interest rates were, and we should have the minister come before us and explain, rather than sending in an official to say, "Read the minister's statement in the House of Commons." I do not find that to be very satisfactory.

The Chairman: Would you like the committee to ask the minister to communicate with us?

Senator Phillips: Yes.

The Chairman: Certainly.

Senator Frith: Mr. Chairman, is that, then, a decision of the committee?

Senator Phillips: What about the rate of inflation?

The Chairman: Excuse me, Senator Phillips. Is that the committee's wish, that we ask the Minister of Finance to come and explain, or should we send the minister a letter asking for clarification? How do you wish to proceed on this, honourable senators?

Senator Thériault: Mr. Chairman, before I decide what I would like to do, I would like to ask Senator Phillips if he would be content to withhold reporting of this bill until we hear from the minister? I would be delighted to hear the minister's explanation, but not at the cost of withholding the bill.

Senator Phillips: I will go along with that.

Senator Frith: Also, Mr. Chairman, I will look up that statement and will refer to it in the house today at third reading. Then, if it is felt to be unsatisfactory or if we decide that we want to ask the minister some questions or gain some explanation—

The Chairman: Perhaps Senator Phillips could raise the question again today at third reading of the bill?

Senator Frith: I would say that Senator Phillips is quite within his right to say that he is not satisfied with that statement, but I will see that at least that amount of information is put on the record and then he can decide.

Senator Phillips: I have already read that statement.

Senator Godfrey: Perhaps before we request the minister to appear before us, we could ask him to give us a letter referring to it, and then we can decide whether or not it is satisfactory.

[*Traduction*]

de 7,5 p. 100. Au 1er avril dernier, le gouvernement payait au-delà de 13 p. 100 sur des emprunts de vingt ans. Vous payez 12,25 p. 100 sur des emprunts d'un an. La différence entre 7,5 et le taux réel d'intérêt représente plusieurs milliards de dollars qui s'accumuleront à la fin de l'année et, quand je dis «plusieurs» je veux dire 6 ou 7 milliards de dollars. Or lorsque monsieur Crosbie a fait ses calculs, les taux d'intérêt étaient inférieurs à ce qu'ils sont maintenant.

Monsieur le président, je suis d'avis que le comité et le Parlement ont le droit de savoir quels étaient les taux d'intérêt. Le ministre devrait comparaître devant nous et fournir des explications au lieu d'envoyer un fonctionnaire qui déclare: «Lisez la déclaration du ministre à la Chambre des communes». Je ne trouve pas cela très satisfaisant.

Le président: Désireriez-vous que le comité demande au ministre de communiquer avec nous?

Le sénateur Phillips: Oui.

Le président: Certainement.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, il s'agit donc d'une décision du comité?

Le sénateur Phillips: Et le taux d'inflation?

Le président: Excusez-moi, sénateur Phillips. Le comité désire-t-il que nous demandions au ministre des Finances de comparaître et de donner des explications en personne ou bien devons-nous lui envoyer une lettre pour demander des précisions? Quelle façon de procéder désirez-vous adopter, honorables sénateurs?

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, avant de prendre une décision, je voudrais demander au sénateur Phillips s'il accepterait de retarder le rapport du présent projet de loi en attendant que nous entendions le ministre. Je serais très heureux d'entendre les explications du ministre mais pas à ce prix.

Le sénateur Phillips: Je suis d'accord.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, j'examinerai cette déclaration et je m'y reporterai aujourd'hui à la Chambre, au cours de la troisième lecture. Si nous jugeons qu'elle n'est pas satisfaisante ou si nous décidons que nous désirons poser au ministre certaines questions pour obtenir quelques explications, nous pourrons alors . . .

Le président: Sénateur Phillips, peut-être que vous pourriez de nouveau soulever la question aujourd'hui a l'étape de la troisième lecture du projet de loi?

Le sénateur Frith: Je dois dire que le sénateur Phillips a parfaitement le droit de déclarer qu'il n'est pas satisfait de cette déclaration. Je désire qu'au moins ces renseignements soient intégrés au compte rendu, et il pourra ensuite prendre une décision.

Le sénateur Phillips: J'ai déjà lu cette déclaration.

Le sénateur Godfrey: Avant de demander au ministre de comparaître, peut-être que nous pourrions lui demander de nous fournir des précisions par lettre. Nous pourrions ensuite décider si elles sont ou non satisfaisantes.

[*Text*]

The Chairman: If the question is not answered this afternoon, the committee will send him a letter and we can proceed from there.

Senator Thériault: On that subject matter, Mr. Chairman, surely Senator Phillips knows that there can be good reason for government not to predict interest rates.

The Chairman: Government always has good reasons. However, we would like to know the reasons. Senator Phillips, do you have another question?

Senator Phillips: I was about to ask what inflation rate was used in the calculations?

Mr. Gorbet: I believe in the calender year 1984, it was around 5.2 per cent, the increase in the consumer price index.

Senator Phillips: As an average for the year?

Mr. Gorbet: Yes, as an average for the year—5.2 per cent, the increase in the consumer price index.

The Chairman: Are there any other questions? I wonder if you could comment on the interest rate in relation to the Canadian dollar. How much of this borrowing authority do you anticipate will be needed to support the dollar, and do you have any thoughts on how that will affect the interest rate and your assumptions for future borrowing?

Mr. Gorbet: It is very difficult to say. As you know, the dollar has come under pressure in recent weeks and basically that pressure is not a consequence of events that have taken place domestically; it is a consequence of events that have taken place in the United States and put pressure on U.S. interest rates. The response to that has been a combination of trying to moderate very sharp downward fluctuations in the value of the dollar and, at the same time, moderate the sharp increases in interest rates. The details on change and reserves for the month of March were made public yesterday and reserves fell, I believe, by a little over half-a-billion dollars, although that included factors such as the repayment of a foreign maturity and a draw on the stand-by line of credit with Canadian banks.

The dollar has been relatively stable for the last week or so. There was some volatility yesterday, and the only explanation we can find is that perhaps people were acting in anticipation of the reserve numbers that were to be published yesterday, early in the morning. The dollar closed at the end of the day roughly at the same level as previously. If conditions remain relatively stable, then I think that exchange market considerations would not affect these estimates very much, senator. However, it is anybody's guess.

The Chairman: In order to have the dollar close at the same rate it opened, it would cost $800 million plus?

Mr. Gorbet: No, I think the figure was closer to something like $780 million. However, that was not, in fact, spent yesterday; it was the cumulative spending through the month of March.

The Chairman: I see. Any further questions? Shall we report the bill without amendment?

[*Traduction*]

Le président: S'il n'est pas répondu à la question cet après-midi, le comité expédiera une lettre; ensuite, nous verrons.

Le sénateur Thériault: A ce sujet, monsieur le président, il est probable que le sénateur Phillips sait qu'il est possible que le gouvernement ait très bonnes raisons pour de ne pas faire de prédictions en matière de taux d'intérêt.

Le président: Le gouvernement a toujours de bonnes raisons. Nous aimerions toutefois les connaître. Sénateur Phillips, avez-vous une autre question?

Le sénateur Phillips: Je voulais savoir quel est le taux d'inflation utilisé dans les calculs?

M. Gorbet: Je crois que pour l'année civile 1984 il était d'environ 5.2 p. 100, à savoir l'augmentation de l'indice des prix à la consommation.

Le sénateur Phillips: Est-ce une moyenne pour l'année?

M. Gorbet: Oui, une moyenne annuelle; 5.2 p. 100 représente l'augmentation de l'indice des prix à la consommation.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Je me demande si vous pourriez formuler des observations en ce qui concerne le taux d'intérêt par rapport au dollar canadien. Dans quelle proportion ce pouvoir d'emprunt servira-t-il à soutenir le dollar et avez-vous une idée des répercussions sur les taux d'intérêt, ainsi que de l'importance des emprunts futurs?

M. Gorbet: C'est très difficile à dire. Comme vous le savez, le dollar a subi des pressions au cours des dernières semaines et, essentiellement, celles-ci ne sont pas dues à des événements qui se sont produits au pays. Elles résultent d'événements survenus aux États-Unis et qui ont exercé des pressions sur les taux d'intérêt américains. Nous avons tenté de remédier à cette situation en essayant de modérer à la fois les très fortes fluctuations à la baisse du dollar et les fortes augmentations des taux d'intérêt. Les détails sur les devises et les réserves pour le mois de mars ont été rendus public hier. Je crois que les réserves sont tombées d'un peu plus de un demi milliard de dollars, bien que cela comprenne le remboursement d'une dette étrangère arrivée à échéance et un tirage sur les crédits de réserve auprès des banques canadiennes.

Le dollar a été relativement stable au cours de la semaine dernière ou à peu près. Hier, il y a eu une certaine volatilité qui ne peut s'expliquer que par le fait que les gens attendaient peut-être de connaître les chiffres concernant les réserves qui devaient être publiés hier en début de matinée. Le dollar a clôturé en fin de journée sensiblement au même niveau que la veille. Si les conditions demeurent relativement stables, l'influence du marché des changes ne devraient pas modifier beaucoup ces évaluations. Toutefois, c'est une hypothèse.

Le président: Pour que le dollar clôture au même taux qu'à l'ouverture, il en coûterait $800 millions?

M. Gorbet: Non, je pense que le chiffre était plus près de $780 millions. Toutefois, il ne s'agit pas du montant dépensé hier mais des dépenses cumulatives pour le mois de mars.

Le président: Je vois; d'autres questions? Allons-nous faire rapport du projet de loi sans amendement?

[*Text*]

Senator Thériault: I so move.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Thériault: J'en fais la proposition.

Le président: Je vous remercie infiniment, messieurs.

La séance est levée.

APPENDIX "NF-4A"

Notes for use by the Minister of State (Finance) before the Standing Senate Committee on National Finance on Bill C-21

The *Financial Administration Act* stipulates that statutory borrowing authority must be obtained from Parliament in order for the government to continue with its regular debt program to raise new funds to meet the financial requirements. Thus Bill C-21, currently before the Senate, seeks $24.5 billion of borrowing authority for 1984-85. I would like to point out to Senators that the government, in its borrowing authority bills, requests permission to borrow money, not to spend it. Government expenditures are controlled by Parliament. Permission to spend funds is provided in the estimates and by ongoing authority provided by Acts of Parliament.

As Senators are no doubt aware, Clause 2(1) of Bill C-21, as originally drafted, sought borrowing authority for fiscal 1984-85 of $29.5 billion. This amount was equivalent to the $25.5 billion of financial requirements set out in the Budget plus a non-lapsing contingency amount of $4.0 billion to be carried forward for use in fiscal 1985-86. However, the Government agreed to amend this clause so as to provide $24.5 billion of borrowing authority for fiscal 1984-85. Thus total borrowing authority available for 1984-85, after passage of this amended bill will amount to $24.5 billion.

Clause 2(2) of the Bill states that any unused portion of the $24.5 billion being requested, to the extent that it exceeds $4.0 billion, will be cancelled on March 31, 1985. As I mentioned earlier, the government agreed to reduce the total borrowing authority request to $24.5 billion, thereby giving up the original request for a non-lapsing contingency amount.

Cause 3 of the bill is designed to help eliminate any uncertainty regarding the length of time non-lapsing amounts should remain outstanding. Consequently, this clause provided that any unused borrowing authority carried forward from previous fiscal years shall expire either on April 2, 1984 or when the Borrowing Authority Act 1984-85 comes into force, whichever is the later date. It is intended that once new borrowing authority is obtained for the 1985-86 fiscal year, any remaining unused portion of the non-lapsing amount would be cancelled.

As a matter of interest, I would like to outline how the government has made use of the borrowing authority that was provided by Parliament for the 1983-84 fiscal year. The total amount of authority provided for 1983-84 was $26.7 billion, which was equivalent to the financial requirements projected in the April, 1983 Budget. This borrowing authority consisted of $2.0 billion non-lapsing authority carried forward from the Borrowing Authority Act 1982-83 (No. 3), $14.0 billion from the Borrowing Authority Act 1983-84 and $10.7 billion from the Borrowing Authority Act 1983-84 (No. 2). Of this

APPENDICE «NF-4A»

Notes à l'intention du ministre d'État (Finances) pour sa comparution devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales au sujet du projet de Loi C-21

La *Loi sur l'administration financière* dispose qu'un pouvoir d'emprunt statutaire doit être obtenu du Parlement pour que le gouvernement continue, par son programme régulier d'emprunt à recueillir de nouveaux fonds pour faire face à ses obligations financières. Ainsi, le projet de loi C-21, dont le Sénat est actuellement saisi, accorde le pouvoir d'emprunter 24,5 milliards de dollars pour 1984-1985. J'aimerais faire remarquer aux sénateurs que dans ses projets de loi sur les pouvoirs d'emprunt, le gouvernement demande l'autorisation d'emprunter de l'argent et non de le dépenser. Les dépenses du gouvernement sont contrôlées par le Parlement. L'autorisation de dépenser est prévue dans le budget et par des lois successives du Parlement à cet effet.

Comme les sénateurs le savent sans aucun doute, le paragraphe 2(1) du projet de loi C-21 comportait initialement un pouvoir d'emprunt de 29,5 milliards de dollars pour l'année financière 1984-1985. Cette somme comprenait les 25,5 milliards de dollars au titre des engagement financiers figurant au budget, ainsi qu'une autorisation permanente de 4 milliards de dollars pour imprévus devant être attribuées durant l'année financière 1985-1986. Cependant, le gouvernement a accepté de modifier cette disposition de manière à réduire l'emprunt à 24,5 milliards de dollars pour l'année financière 1984-1985. Après que le projet de loi ainsi modifié aura été adopté, le pouvoir d'emprunt total dont on disposera pour 1984-1985 sera donc de 24,5 milliards de dollars.

Le paragraph 2(2) du projet de loi dispose que toute fraction inutilisée de l'emprunt de 24,5 milliards, supérieure à 4 milliards de dollars, cessera d'avoir effet le 31 mars 1985. Comme je l'ai mentionné plus tôt, le gouvernement a accepté de réduire le montant de l'emprunt total à 24,5 milliards, renonçant ainsi au montant permanent pour imprévu qu'il avait initialement sollicité.

L'article 3 du projet de loi vise à dissiper toute incertitude quant à la durée d'effet des pouvoirs d'emprunt permanents. Aussi, cette disposition prévoit-elle que toute fraction d'un emprunt reportée d'années fiscales antérieures, cessera d'avoir effet le 2 avril 1984, ou à la date d'entrée en vigueur de la loi portant pouvoir d'emprunt 1984-1985, si cette date est postérieure. L'intention de la loi est que, lorsqu'une nouvelle loi portant pouvoir d'emprunter sera adoptée pour l'année financière 1985-1986, toute fraction non utilisée du montant objet de l'autorisation permanente devra être annulée.

J'aimerais, à titre d'information, vous dire quel usage le gouvernement a fait du pouvoir d'emprunter qui lui a été conféré par le Parlement pour l'année financière 1983-1984. Les sommes qu'il était autorisé à emprunter durant cette année s'élevaient à 26,7 milliards, soit l'équivalent des besoins prévus dans le budget d'avril 1983. Ce pouvoir d'emprunter consistait en 2 milliards de dollars provenant de l'autorisation permanente d'emprunt reporté de la Loi portant pouvoir d'emprunt 1982-1983 (nº 3), 14 milliards de dollars provenant de la Loi portant pouvoir d'emprunt 1983-1984 et 10,7 milliards de amount, domestic borrowing operations has used all available borrowing authority; $12.5 billion through the issue of Treasury bills, $8.5 billion through the issue of marketable goods, and $5.7 billion through net sales of Canada Savings Bonds.

I would like to reiterate points made earlier by myself and by Senator Frith on why it is important that this bill is passed as soon as possible. Without borrowing authority the Government cannot increase its outstanding debt to raise funds to meet the financial requirements. The government has entered the new fiscal year with virtually no borrowing authority and, given the level of financial requirements it is essential that the government be able to continue to carry out its debt program in an orderly and efficient manner.

The Government, like any responsible corporate borrower, must be in a position to conduct its borrowing operations without timing constraints. In this way, it is possible to take advantage of market opportunities so as to minimize overall detb charges. Government of Canada securities currently outstanding total more than $140 billion and the financial requirements are such that the level of outstanding debt will increase by about $2.0 billion every month. In addition, maturing debt has to be refinanced. In these circumstances, any disruptions in the ongoing borrowing program may lead to undue stress in the capital markets, putting upward pressure on interest rates. This would result in higher debt charges for the taxpayer and higher borrowing costs for individuals and businesses.

The goal of minimizing debt charges can only be achieved if ample borrowing authority is always available so as to ensure that the large borrowing operations of the government do not interfere with those of other levels of government or the private sector. We have a collective responsibility to see that the goal of minimizing public debt charges is pursued.

To be more specific, typically the government has been offering a bond issue every three weeks but the delay in the passage of the borrowing authority bill, by causing the government to miss an issue on April 10 and to advance it to April 17, will result in four weeks between issues. Since we want to have two issues before the large June 1 refunding, we have to have one issue on the 17th, otherwise there really is not adequate time to have two issues in this period. Thus we would like to have Royal Assent of this bill as soon as possible in order to seek Governor in Council approval of a bond issue, to be sold on April 17.

dollars de la loi portant pouvoir d'emprunt de 1983-1984 (n° 2). De cette somme, la fraction relative aux emprunts nationaux a été totalement utilisée comme suit: 12,5 milliards par l'émission de bons du trésor, 8,5 milliards en effets négociables et 5,7 milliards en bons d'épargnes du Canada.

J'aimerais répéter ce que le sénateur Frith et moi-même avons dit sur l'importance que ce projet de loi soit approuvé aussitôt que possible. Sans pouvoir d'emprunt, le gouvernement ne peut augmenter sa dette pour obtenir les fonds nécessaires pour faire face à ses engagements financiers. Le gouvernement s'est engagé dans la nouvelle année financière sans détenir un quelquonque pouvoir d'emprunt ou presque et, étant donné le niveau de ses besoins financiers, il est essentiel qu'il puisse poursuivre son programme de financement de façon ordonnée et efficace.

Le gouvernement, comme tout emprunteur corporatif responsable, doit être en mesure de mener ses opérations d'emprunt sans contraintes de temps. De la sorte, il lui est possible de profiter des occasions du marché réduisant ainsi les frais totaux de service de la dette. Les titres du gouvernement du Canada actuellement en circulation atteignent plus de 140 milliards de dollars et les besoins financiers sont tels que le niveau du passif exigible augmentera à raison d'environ 2 milliards de dollars par mois. En outre, les titres de créance qui arrivent à échéance doivent être financés. Dans ces conditions, toute perturbation du programme d'emprunt courant peut exacerber les marchés de capitaux et pousser à la hausse les taux d'intérêt, ce qui entraînerait des frais de services plus élevés pour les contribuables et des coûts d'emprunt plus onéreux pour les particuliers et les entreprises.

Pour réduire les frais de service de la dette, il faut disposer en tout temps de pouvoirs d'emprunt suffisants pour faire en sorte que les vastes opérations lancées par le gouvernement ne nuisent pas à celles d'autres ordres de gouvernement ou du secteur privé. Nous avons la responsabilité collective de veiller à ce que les frais de service de la dette soient maintenus au minimum.

Plus particulièrement, le gouvernement lance en général une émission d'obligations toutes les trois semaines, mais l'adoption tardive du projet de loi portant pouvoir d'emprunt, obligera le gouvernement à retarder d'une semaine l'émission du 10 avril qu'il a dû reporter au 17 avril. Puisque nous voulons que deux émissions d'obligation aient lieu avant le gros refinancement du 1^er juin, nous devrons émettre des obligations le 17, sans quoi nous n'aurons pas le temps de lancer deux émissions au cours de cette période. Ainsi, nous souhaitons que le projet de loi reçoive la sanction royale le plus tôt possible afin de demander au gouvernement en conseil d'approuver une émission d'obligations qui seront mises en vente le 17 avril.

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé

Book rate
Tarif des livres

K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Fred Gorbet, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Analysis Branch;

Mr. Gordon King, Director, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Capital Markets Division;

Mr. Philip Smith, Director, Fiscal Policy Division.

Du ministère des Finances:

M. Fred Gorbet, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique;

M. Gordon King, directeur, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, Division des marchés des capitaux;

M. Philip Smith, directeur, Division de politique fiscale.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Thursday, May 10, 1984

Issue No. 5

First proceedings on:

The Examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session,
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Le jeudi 10 mai 1984

Fascicule nº 5

Premier fascicule concernant:

L'étude du Budget déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

36770—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C. W. Doody, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Phillips
*Flynn or Roblin	Pitfield
Godfrey	Sinclair
Hicks	Stanbury
Kelly	Steuart
*Olson or Frith	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C. W. Doody

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Phillips
*Flynn ou Roblin	Pitfield
Godfrey	Sinclair
Hicks	Stanbury
Kelly	Steuart
*Olson ou Frith	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, February 23, 1984:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1985.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 23 février 1984:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le Comité sénatorial permanent des Finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 10, 1984
(5)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:01 a.m. the Deputy Chairman, the Honourable F. Leblanc, presiding.

Present: The Honourable Senators Leblanc, Balfour, Hicks, Roblin, Sinclair, Steuart, Thériault. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Everett and Molson.

In Attendance: Mr. Glen Ross, from the Parliamentary Centre.

Witnesses: From the Office of the Comptroller General:

Mr. J. A. MacDonald, Deputy Comptroller General, Policy Development Branch;

Mr. Richard Ranger, Director, Public Accounts Directorate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference, dated February 23, 1984, considered the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

The Chairman invited Mr. MacDonald to make an opening statement following which he and Mr. Ranger answered questions put to them by members of the Committee.

The Committee indicated interest in having the Comptroller General's Office appear again if Cabinet approves the green paper before it within the next two weeks.

At 10:30 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 MAI 1984
(5)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 01 sous la présidence du vice-président, l'honorable F. Leblanc (président).

Présents: Les honorables sénateurs Leblanc, Balfour, Hicks, Roblin, Sinclair, Steuart, Thériault. (7)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Everett et Molson.

Également présent: M. Glen Ross du Centre parlementaire.

Témoins: Du Bureau du contrôleur général:

M. J. A. MacDonald, sous-contrôleur général, Direction de l'élaboration des politiques;

M. Richard Ranger, directeur, Direction générale des comptes publics.

Le Comité, conformément à son ordre renvoi du 23 février 1984, procède à l'étude du Budget déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

Le président invite M. MacDonald à faire une déclaration d'ouverture suivant laquelle MM. MacDonald et Ranger répondent aux questions qui leur sont posées par les membres du Comité.

Le Comité exprime le souhait que le Bureau du contrôleur général comparaisse de nouveau si le cabinet approuve le Livre vert dont il est saisi au cours des trois prochaines semaines.

A 10 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 10, 1984

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9 a.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, I wish to remind you that, on Tuesday last, a letter from the President of Canadair, Mr. G. S. Bennett, requesting an amendment to the March 15 record of this committee, was circulated to all members. Mr. Bennett recognized that our proceedings have been printed and circulated, but he wishes to have on the record that the sentence in question in answer to Senator Kelly should have read:

> If we were to be totally unsuccessful on our claim against Avco and if Avco were to be totally successful in their claim against us, we would be out of pocket $100 million.

I wish to put this on the record.

This morning we are carrying on with the examination of the main estimates that were laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985. I understand that we have with us some witnesses from the Office of the Comptroller General, Mr. J. A. MacDonald, Deputy Comptroller General, Policy Development Branch; and Mr. Richard Ranger, Director, Public Accounts Directorate.

I should like to remind honourable senators that the Comptroller General's office has put forward proposals for changes which have not been adopted by cabinet. In effect, the officials have drafted what we call a "green paper." The Comptroller General's office cannot, therefore, discuss at any great length the proposals made. If cabinet does approve the document and it is released in the next two weeks, perhaps honourable senators would be interested in arranging a further meeting with representatives of the Comptroller General's office, if they will be available at that time. Would honourable senators be interested in examining that green paper if it is released by cabinet?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chairman: I believe that the witnesses have an opening statement.

Mr. J. A. MacDonald, Deputy Comptroller General, Policy Development Branch, Office of the Comptroller General: Mr. Chairman, honourable senators, I am pleased to represent the Government of Canada at this meeting of your committee inquiring into government accounting. The invitation of April 16, 1984, addressed to the Honourable Mr. Gray, President of the Treasury Board, did not really specify what gave rise to your study, nor did it include any specific reference to its goals. Under the circumstances, therefore, we have chosen to present a general statement on the accounting concepts that underlie Government of Canada accounting policies which we believe are relative to the more topical or current issues that may have given rise to this Senate committee study. It is our

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 mai 1984

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 heures pour examiner le budget principal déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

Le président suppléant: Honorables sénateurs, je désire rappeler aux honorables sénateurs que mardi dernier on leur avait fait circuler une lettre du président de Canadair, M. G. S. Bennett qui demandait qu'on corrige le compte rendu de la réunion du 15 mars de notre Comité. M. Bennett reconnaissait que nos délibérations avaient été imprimées et distribuées, mais il désirait qu'on inscrive au dossier que la réponse au sénateur Kelly devrait se lire comme suit:

> Si nous perdons notre procès contre Avco et si Avco gagne le sien contre nous, nous nous retrouverons avec 100 millions de dollars de moins en poche.

Je désire simplement qu'on verse cette rectification au dossier.

Ce matin, nous poursuivons l'examen du budget principal qui a été déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985. Nous entendrons certains témoins du Bureau du contrôleur général, soit M. J. A. MacDonald, contrôleur général adjoint, direction de l'élaboration des politiques, et M. Richard Ranger, directeur, direction générale des comptes publics.

J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que le Bureau du contrôleur général a formulé des propositions de changements qui n'ont pas été adoptées par le cabinet. En effet, les hauts fonctionnaires ont rédigé ce que nous appelons un «livre vert». Le Bureau du contrôleur général ne peut, par conséquent, discuter à fond des propositions qui ont été faites. Si le cabinet approuve le document et si ce dernier est publié dans les deux prochaines semaines, les honorables sénateurs seraient peut-être désireux d'organiser une autre réunion avec des représentants du Bureau du contrôleur général, s'ils sont libres à ce moment-là. Les honorables sénateurs seraient-ils désireux d'examiner ce livre vert s'il est publié par le cabinet?

Des voix: Adopté.

Le président suppléant: Je crois que les témoins ont une déclaration préliminaire à faire.

M. J. A. MacDonald, contrôleur général adjoint, Direction de l'élaboration des politiques, Bureau du contrôleur général: Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux de représenter le gouvernement du Canada à cette réunion de votre Comité où l'on enquête sur la comptabilité gouvernementale. L'invitation du 16 avril 1984, adressée à l'honorable M. Gray, président du Conseil du Trésor, ne précisait pas vraiment ce qui donnait lieu à votre étude, ni ne mentionnait ses objectifs. Dans ces circonstances, par conséquent, nous avons choisi de présenter un état général des conventions comptables de base sur lesquelles s'appuient les politiques comptables du gouvernement du Canada et qui, nous le croyons se rattachent aux questions d'actualité qui ont pu donner lieu à cette étude

[*Text*]

hope that this general background information, presented from a governmental prespective, will assist the members of the committee in the early stages of their deliberations.

In the course of this statement, I shall address four main aspects of government accounting as we see them: first, the issue of accountability and, more specifically, financial accountability of governments; secondly, the accounting policies of governments; thirdly, the government's response to the reservations of the Auditor General on our audited financial statements; and fourthly, current research being undertaken on Government of Canada accounting. Consideration of government accounting policies demands a clear understanding, I believe, of the general concept of financial accountability, its scope and limitations, and how that accountability process is carried out.

Conceptually, accountability is fundamental to the constitutional relationship between the legislature and its executive arm, that is, government. In the federal context, the will of Parliament as expressed through the laws it enacts and the resources it provides for government activities is supreme under Canada's Constitution. Accountability, then, is really the foundation upon which the government operates. It provides the public services and responds to the needs of the people. The financial aspect of this total accountability is the basis of the government's policies. They, in turn, are fundamental to the preparation of the audited financial statements provided annually to Parliament and to the public.

Those to whom the accounting is given use this reported information to judge the government's performance with respect to how it has discharged those delegated financial responsibilities which it has been given.

The audited financial statements for the government's various activities serve as the principal means by which to report this financial accountability. These statements reflect the government's full span of direct financial responsibilities in compliance with the law as established in the Financial Administration Act and in other statutes. The government clearly cannot circumvent the law. However, as legislation is changed from time to time, the accountability of the government to Parliament will alter in conformity with changes to the law.

This aspect of accountability and the government's commitment to report what is, in essence, on a compliance-with-the-law basis does not prevent the government from providing financial information on other bases to meet the supplementary needs of Parliament and those of special interest groups. Quite frankly, we do it all the time, but, as the principal vehicle for reporting on financial accountability, these audited financial statements are based on four fundamental criteria. First, they must be appropriate to that special relationship between Parliament and the government. Secondly, they must be consistent with, and limited to, the responsibilities delegated tot he government by Parliament. Thirdly, they must be con-

[*Traduction*]

du Comité sénatorial. Nous espérons que cette information générale de base, présentée d'un point de vue gouvernemental, aidera les membres du Comité au stade préliminaire de leurs délibérations.

Au cours de ma déclaration, j'aborderai quatre des principaux aspects de la comptabilité gouvernementale tels que nous les percevons; premièrement, la question de l'obligation de rendre compte et, plus précisément, la comptabilité générale des gouvernements; deuxièmement, les conventions comptables du gouvernement; troisièmement, la réaction du gouvernement aux réserves faites par le Vérificateur général au sujet de nos états financiers vérifiés et quatrièmement, la recherche entreprise actuellement sur la comptabilité du gouvernement du Canada. L'étude des conventions comptables du gouvernement exige une totale compréhension, à mon avis, du concept général de la comptabilité générale, de sa portée et de ses limites, et de la façon dont le processus de comptabilité générale se déroule.

Théoriquement, l'obligation de rendre compte est fondamentale à la relation constitutionnelle qui existe entre l'assemblée législative et son organe exécutif, le gouvernement. Dans le contexte fédéral, la volonté du Parlement qui s'exprime par les lois qu'il adopte et les ressources qu'il accorde aux activités du gouvernement est suprême aux termes de la Constitution du Canada. La comptabilité générale est donc véritablement le fondement des opérations du gouvernement. Elle assure les services publics et répond aux besoins de la population. L'aspect financier de cette responsabilité totale est à la base des conventions comptables du gouvernement. Ces dernières, à leur tour, sont fondamentales à la préparation des états financiers vérifiés, présentée annuellement au Parlement et au public.

Ceux à qui cette comptabilité est présentée utilisent cette information pour juger de la façon dont le gouvernement s'est acquitté des responsabilités financières qui lui ont été déléguées.

Les états financiers vérifiés des diverses activités du gouvernement représentent les principaux moyens de déclarer cette comptabilité générale. Ces états reflètent toute l'étendue des responsabilités financières directes du gouvernement conformes à la loi et prévues dans la Loi sur l'administration financière et dans d'autres lois. Le gouvernement ne peut absolument pas contourner la Loi. Toutefois, comme la Loi est modifiée à l'occasion, la responsabilité du gouvernement face au parlement changera selon les changements qui seront apportés à la Loi.

Cet aspect de l'obligation de rendre compte et l'engagement du gouvernement à déclarer ce qui, essentiellement, lui est commandé par la Loi, n'empêchent pas le gouvernement de fournir des données financières sur d'autres bases pour répondre aux besoins supplémentaires du Parlement et à ceux de groupes d'intérêts spéciaux. Très franchement, c'est ce que nous faisons tout le temps, mais, comme ils représentent le principal moyen de rendre compte de cette responsabilité financière, ces états financiers vérifiés sont fondés sur quatre critères fondamentaux. Premièrement, ils doivent correspondre à la relation spéciale qui existe entre le Parlement et le gouvernement. Deuxièmement, ils doivent être fidèles et se limiter

[*Text*]

sistent with the parliamentary and the budgetary process relative to the financing of governmental activities. Fourthly, they must be prepared in accordance with the spirit and intent of the law.

I should point out that the government acknowledges the primacy and the right of Parliament to a full financial accounting, as well as the right of the public to the same information as that provided to Parliament.

Let me now speak briefly on accounting policies of government. The accounting policies of business corporations and other organizations in the private sector are normally based on generally accepted accounting principles, or GAAP, as they are called. These are standards that were developed in the private sector to assist readers of financial statements in making more informed business and investment decisions. GAAP was not set up to apply to governments. In fact, there does not now exist a set of accepted government accounting principles.

This lack of GAAP for governments has only recently affected the federal government. The Auditor General is challenging the appropriateness of federal accounting policies and no standards exist against which the government can demonstrate their appropriateness or adequacy. Over the years, the federal government, in consultation with the Auditor General and others, developed its own accounting policies governing its audited financial statements. Our current policies were designed to provide an accounting of the financial resources appropriated by Parliament, based on the stated purpose of the financial statements. Traditionnally, the audit of the financial statements was conducted by the Auditor General on the basis of the government's stated accounting policies.

In recent years, however, the Auditor General has observed that, in his view, federal accounting policies do not result in fair representation of the assets and liabilities and the revenues and expenditures of the Government of Canada. I suppose this question must be asked: In the absence of generally accepted accounting principles for governments, on what standards, other than professional judgment, does the Auditor General base his criticism?

The inapplicability to government of private sector GAAP, as contained in the *Handbook of the Canadian Institute of Chartered Accountants*, seems to have become an issue of topical interest. The government's view, which appears to be shared by the Canadian Institute of Chartered Accountants, is that, because there are fundamental differences between government and business, private sector GAAP is inappropriate for use in the public sector.

From our standpoint, the differences can be summarized in three general categories. First, there is the basic interests of government are different. They are societal as opposed to acquisitive. Governments do not operate for a profit, nor do they create wealth for their own purposes. As a result, the

[*Traduction*]

aux responsabilités déléguées au gouvernement par le Parlement. Troisièmement, ils doivent correspondre aux processus parlementaire et budgétaire relativement au financement des activités gouvernementales. Quatrièmement, ils doivent être rédigés conformément à l'esprit et à la portée de la Loi.

Je devrais vous signaler que le gouvernement reconnaît la primauté et le droit du Parlement à recevoir un compte rendu financier complet, ainsi que le droit du public à recevoir la même information que le Parlement.

Permettez-moi maintenant de parler brièvement des politiques comptbles du gouvernement. Les politiques comptables des entreprises ou d'autres organismes du secteur privé sont normalement fondées sur des principes comptables généralement reconnus, ou PCGR, comme on les appelle. Il s'agit de normes qui ont été élaborées par le secteur privé afin, entre autres choses, d'aider les lecteurs des états financiers à prendre des décisions mieux informées en matière d'affaires et d'investissement. Les PCGR ne devaient pas au départ s'appliquer au gouvernement. En fait, il n'existe pas de principes comptables gouvernementaux acceptés.

Le gouvernement fédéral n'a commencé que récemment à déplorer cette lacune. Le vérificateur général remet maintenant en question le bien-fondé des politiques comptables fédérales et il n'existe aucune norme qui permette au gouvernement de démontrer leur justesse et ou leur précision. Au cours des années, le gouvernement fédéral, en consultation avec le vérificateur général et d'autres, a élaboré ses propres politiques comptables pour régir ses états financiers vérifiés. Nos politiques actuelles ont été conçues pour fournir une comptabilisation des ressources financières affectés par le Parlement, en fonction du but déclaré des états financiers. Traditionnellement, la vérification des états financiers a été effectuée par le vérificateur général qui se fondait sur les politiques comptables déclarées du gouvernement.

Ces dernières années, toutefois, le vérificateur général a fait observer qu'à son avis les politiques comptables fédérales ne fournissaient pas une juste représentation des avoirs et des dettes ainsi que des revenus et des dépenses du gouvernement du Canada. Je présume qu'il faut se demander, en l'absence de principes comptables généralement reconnues pour les gouvernements, sur quelles normes, à part le jugement professionnel, le vérificateur général fonde-t-il sa critique?

L'impossibilité d'appliquer au gouvernement les principes comptables généralement reconnus du secteur privé, dont traite le *Manuel de l'Institut canadien des comptables agréés* semble être devenue une question d'actualité. L'opinion du gouvernement, qui semble partagée par l'Institut canadien des comptables agréés est celle-ci: étant donné qu'il y a des différences fondamentales entre le gouvernement et le monde des affaires, les principes comptables généralement reconnus du secteur privé ne devraient pas être utilisés dans le secteur public.

A notre avis, les différences peuvent être classées en trois grandes catégories: premièrement, les intérêts fondamentaux du gouvernement sont différents. Il se préoccupe des intérêts de la société plutôt que d'acquisitions. Les gouvernements ne cherchent pas à réaliser des profits et ne créent pas la richesse

[*Text*]

matching principle of linking expenditures and revenue earned need not apply. For governments, what is important, in our view, is the requirement to account for the use of the appropriations in the year, compared with the amounts that Parliament has authorized.

Secondly, the government's primary source of revenue is taxes levied under laws. These are involuntary payments and they are not directly linked to any goods or service received. We are not selling goods on the marketplace and receiving revenue that is directly related. This is in contrast with the private sector, where revenue is the result of a voluntary decision of the consumer in the marketplace to purchase a particular good and service and to pay for it.

Finally, users of business financial statements rely on these statements as a primary source of information in making investment and other related decisions. It is our view that the users of government financial statements, on the other hand, are primarily interested in assessing the governement's stewardship of the resources entrusted to its administration, and reported in compliance with legislation. However, recognizing the many needs of different users, the government provides many other reports on other bases in order to meet the wide spectrum of information needs of parliamentarians and the public.

I could give you a couple of examples. The extent of the national accounts and extended national accounts are prepared on quite different bases from our audited public accounts.

In our view, these fundamental differences between government and business are the reason for the marked differences between the private and public sector financial statements. The commercial principle of matching of costs to earned income for the period is simply not appropriate for the reporting of government stewardship on resources. What is required is a public sector principle of reporting only those transactions and events which have occurred in a given year, together with their effect on the resources administered by the government.

I should point out that there is considerable prospective information relating to the broader aspects of governement performance, as well as spending plans, through the budget of the Minister of Finance and the estimates relating to the President of the Treasury Board.

The federal accounting policies were developed with a view to reporting transactions in accordance with their "economic substance"—however, within the framework of legislative requirements. You are probably aware that "economic substance" is the term used for reporting transactions and events in accordance with their essential nature or substance, rather than in accordance with convention or other rules established for some other purpose, such as legislation.

We feel that the federal government's current financial statements are at the forefront internationally, in terms of disclosure of information. Few national governments have progressed to the point where a modified accrual basis of account-

[*Traduction*]

pour servir leurs propres fins. Par conséquent, le principe du rapprochement qui exige de démontrer le rapport entre les dépenses et les revenus gagnés ne doit pas nécessairement être appliqué. Pour nous, il est important que les gouvernements rendent compte de l'utilisation des crédits pendant une année en faisant le rapprochement avec les sommes autorisées par le Parlement.

Deuxièmement, les taxes prélevées en vertu de lois constituent la principale source de revenu des gouvernements. Il s'agit là de paiements involontaires qui n'ont aucun lien direct avec des biens ou des services reçus. Nous ne vendons pas de biens sur le marché et nous ne recevons pas de revenus qui y seraient directement liés. Par contraste, dans le secteur privé, le revenu est le résultat d'une décision volontaire des consommateurs d'acheter un bien ou un service donné et de le payer.

Finalement, les utilisateurs des bilans financiers d'entreprises se fient principalement à ces états pour prendre des décisions en matière d'investissement ou autres. Nous croyons que les utilisateurs des états financiers du gouvernement, par contre, veulent surtout savoir si le gouvernement a bien géré les ressources qui lui étaient confiées et s'il a rendu compte de sa gestion conformément à la loi. Toutefois, pour tenir compte de la variété des besoins des nombreux utilisateurs, le gouvernement prépare une quantité d'autres rapports rédigés selon d'autres optiques pour fournir toute la gamme de renseignements dont ont besoin les parlementaires et la population.

Je pourrais vous donner quelques exemples. Les comptes nationaux et les comptes nationaux augmentés sont préparés dans une orientation tout à fait différente de celle de nos comptes publics vérifiés.

La position que nous prenons à l'égard des différences fondamentales entre les gouvernements et les entreprises justifie les différences marquées entre les états financiers des secteurs privé et public. Le principe commercial du rapprochement des coûts et du revenu gagné pour l'exercice ne convient tout simplement pas lorsqu'il s'agit de rendre compte de la gestion des ressources par le gouvernement. Il faut un principe propre au secteur public en vertu duquel seuls les transactions et les événements d'une année donnée seraient déclarés, ainsi que leur incidence sur les ressources administrées par le gouvernement.

Je devrais signaler que le budget du ministre des Finances et les prévisions budgétaires du président du Conseil du Trésor fournissent une masse considérable de renseignements prospectifs concernant les aspects plus vastes de la performance du gouvernement et des plans de dépenses.

Les conventions comptables du gouvernement fédéral ont été élaborées en vue de rendre compte des transactions conformément à leur «substance économique», sous réserve des exigences législatives. Vous savez sans doute que le terme «substance économique» est utilisé pour faire rapport des transactions et des événements conformément à leur nature essentielle ou à leur substance, plutôt qu'en fonction de conventions ou autres règles établies à d'autres fins, notamment les lois.

Nous croyons que les états financiers actuels du gouvernement fédéral ont valeur d'exemple à l'échelle internationale pour ce qui est de la divulgation des renseignements. Peu de gouvernements nationaux utilisent à l'heure actuelle la comp-

[*Text*]

ing is practised. Some countries do not produce financial statements as we know them in Canada, and of those that do, some are not audited. Even the Auditor General has recognized that the federal government is a leader in financial reporting and has commended us for this, while pointing out that we still have a long way to go.

For over a hundred years the financial statements prepared by the government were audited on the basis of our stated accounting policies. Since the passing of the Auditor General Act, 1977, the Auditor General has qualified his audit opinions, not because the financial statements no longer comply with the traditionally-accepted concepts of government accountability, but rather because, in his professional judgment, they are not providing "fair" presentation. As I pointed out earlier, such a judgment on the part of the Auditor General is based on his professional judgment rather than a body of well-developed and specific acounting principles.

The government acknowledges that a set of generally accepted accounting principles for governments would well serve the interest of legislators, auditors, the public and even the government itself. Due to the complexity of the issues involved, however, we do not feel that GAAP for government will be achieved overnight. In the iterim, the government feels that it has not choice but to continue to report in accordance with its stated accounting policies.

I would now like to touch briefly on the govenrment's response to the audit reservations of the Auditor General. No one set of financial statements can be all things to all people, and in the absence of universally accepted standards for government financial statements, there are bound to be differences of opinion as to the "fairness" of the financial statements of the Government of Canada. These differences of opinion are manifested in the four reservations that the Auditor General has made on the 1983 statements of the government.

The Auditor General's first reservation states that the government has not complied with its own stated accounting policy with respect to its accounting for the revenue resulting from the oil export charge. We consider this to be a difference of opinion on the merit of "gross" versus "net" reporting in the financial statement. However, I should point out that this particular issue has absolutely no effect on the deficit.

The second reservation states that the government's financial statements are "fragmented", because they exclude the activities of specified purpose accounts and crown corporations. Recent legal opinions confirm that the government's accounting policies and reporting practices are proper ones in the circumstances. By way of an example, the legislation establishing the Canada Pension Plan Account explicitly states that this special account shall record certain transactions and that the government's liability, therefore, is restricted to the balance in the Canada Pension Plan Account. In 1983 financial

[*Traduction*]

tabilité d'exercice modifiée. Certains pays ne présentent pas d'états financiers comme nous les connaissons au Canada et ceux qui le font, présentent des états qui ne sont pas vérifiés. En fait, même le vérificateur général a admis que le gouvernement fédéral présente des rapports financiers exemplaires et il nous en a félicités tout en soulignant qu'il y avait encore place à l'amélioration.

Depuis plus de cent ans, les états financiers préparés par le gouvernement sont vérifiés en fonction des conventions comptables énoncées. Depuis l'adoption de 1977 de la Loi sur le vérificateur général, celui-ci formule des réserves non pas parce que les états financiers ne sont plus conformes aux principes traditionnellement acceptés relatifs à l'obligation de rendre compte du gouvernement mais plutôt parce qu'il juge, en sa capacité professionnelle, qu'ils ne constituent plus des états «fidèles». Comme je l'ai signalé plus tôt, cette opinion du vérificateur général est basée sur son jugement professionnel plutôt que sur un ensemble de principes comptables bien développés et spécifiés.

Le gouvernement admet que l'adoption par le secteur public d'un ensemble de principes comptables généralement reconnus serait dans l'intérêt des législateurs, des vérificateurs, de la population et du gouvernement lui-même. Toutefois, étant donné la complexité des questions examinées, nous ne croyons pas qu'il soit possible de mettre au point du jour au lendemain des P.C.G.R. pour le gouvernement. Entre-temps, le gouvernement estime qu'il n'a d'autre choix que de continuer à présenter ses rapports conformément aux conventions comptables énoncées.

J'aimerais maintenant parler brièvement de la réaction du gouvernement aux réserves formulées par le vérificateur général. Aucune série d'états financiers ne peut satisfaire tout le monde et, faute de normes universellement acceptées relatives aux états financiers du gouvernement, il faut s'attendre à des différences d'opinion sur la «fidélité» des états financiers du gouvernement du Canada. Ces différences d'opinion se manifestent dans les quatre réserves formulées par le vérificateur général à l'égard des états de 1983 présentés par le gouvernement.

La première réserve du vérificateur général dit que le gouvernement ne s'est pas conformé à ses propres conventions comptables énoncées en ce qui concerne la comptabilisation des recettes provenant des redevances d'exportation sur le pétrole. Nous estimons qu'il s'agit là d'une divergence d'opinion quant au mérite des déclarations «brutes» plutôt que «nettes» dans les états financiers. Je dois toutefois signaler que cette question n'a absolument aucune incidence sur le déficit.

La deuxième réserve fait état d'une déclaration «fragmentaire» des activités du gouvernement parce que les états ne tiennent pas compte des activités des Comptes à fins déterminées et des sociétés de la Couronne. Les opinions juridiques rendues récemment confirment que les conventions comptables du gouvernement et les pratiques de déclaration sont appropriées étant donné les circonstances. En guise d'exemple, la loi établissant le Compte du Régime de pensions du Canada prévoit explicitement que ce compte spécial doit enregistrer certaines transactions et que le passif du gouvernement se limite

[*Text*]

statements presented for audit were prepared in strict compliance with that legislation. With respect to crown corporations, they are by statute separately and directly accountable to Parliament for their actions. Because of this separate and distinct line of accountability for the financial resources that crown corporations administer, they are not incorporated in the Government of Canada accounting entity. We feel that while it is important to have strengthened accountability, that these lines of accountability should not be intertwined or fused.

The third reservation states that loans to developing countries, and subscriptions to the capital of international organizations that make similar loans, are overvalued. I must say that I feel that this is a highly technical issue, where the Auditor General has selectively advocated a concept of "present value accounting" that is currently under development, and is the subject of considerable debate in the private sector. The government, on the other hand, is accounting to Parliament for the specific resources provided to and repayable by these countries and other organizations. There is no question, not even from the Auditor General, but that these loans and subscriptions are recoverable by Canada. As a result, they are reported as assets at the full value of the amount recoverable.

The final reservation states that certain amounts, such as employee benefits and other items, are not recorded as liabilities. These amounts are largely potential charges to future years appropriations that may or may not be approved by Parliament. In fact, they represent more in the nature of commitments. In future years, when and if Parliament authorizes their payment, the required funds will be included in the estimates for that year, and the Minister of Finance will find the necessary sources for their payment. Under traditionally-accepted government accounting practice, these commitments are neither recorded as liabilities, nor are the future resources to pay for them recorded as assets.

Finally, I would like to say a brief word on current research on government accounting. I must say that the Auditor General's opinions on the audited financial statements can certainly be credited with fueling a renewed interest in government accounting in Canada. In 1980 the CICA published a research study entitled *Financial Reporting by Governments* under the direction of Mr. Glen Ross; and in 1981 the CICA established a public sector auditing and accounting committee. The committee's members presently include representatives from the provincial and federal governments and private sector chartered accountants with experience in government accounting. I have been a member of the committee since last fall and I can assure you that the task of reaching a consensus among 10 provinces and a senior level of federal government is a complex and time-consuming effort. It will be many years, I believe, before the committee's research and final recommendations are completed. However, we expect that there will be

[*Traduction*]

donc au solde du Compte du Régime de pensions du Canada. Les états financiers présentés en vérification en 1983 ont été préparés de façon à respecter strictement cette loi. En ce qui concerne les sociétés de la Couronne, celles-ci doivent, en vertu de la loi, rendre compte séparément et directement au Parlement. A cause de la comptabilisation séparée et distincte des ressources financières administrées par les sociétés de la Couronne, celles-ci ne sont pas intégrées dans l'entité comptable du gouvernement du Canada. Nous croyons que si le renforcement de l'obligation de rendre est valable, leurs chaînes en matière d'imputabilité ne doivent toutefois pas être entrelacées ou amalgamées.

La troisième réserve dit que les prêts aux pays en voie de développement et les souscriptions aux fonds spéciaux de développement des institutions internationales qui consentent des prêts semblables, sont surévalués. Je dois dire qu'il s'agit, à mon avis, d'une question de nature hautement technique à l'égard de laquelle le vérificateur général a prôné de façon sélective le principe de la «comptabilisation de la valeur actualisée» qui est présentement en voie d'élaboration et que cela soulève un débat considérable dans le secteur privé. Le gouvernement, pour sa part, rend compte au Parlement des ressources précises fournies à ces pays et à d'autres organisations et qui doivent être remboursées par ceux-ci. Personne, y compris le vérificateur général, ne nierait que le Canada pourra recouvrir ces prêts et ces souscriptions. Par conséquent, ils sont déclarés comme éléments d'actif à la pleine valeur des comptes recouvrables.

La dernière réserve porte que certaines sommes, comme les avantages accordés aux employés et autres éléments, ne sont pas comptabilisées dans le passif. Il est donc fort possible qu'elles soient imputées à des crédits futurs qui pourraient ne pas être approuvés par le Parlement. En fait, ce sont surtout des engagements. Si le Parlement en autorise le paiement à un moment dans l'avenir, les fonds requis seront inclus dans le budget de cette année-là et le ministre des Finances percevra les ressources nécessaires à leur paiement. Aux termes des conventions comptables adoptées depuis longtemps par le gouvernement, ces engagements ne sont pas comptabilisés dans le passif, et les futures ressources nécessaires à leur paiement ne sont pas comptabilisées dans l'actif.

Enfin, j'aimerais dire un mot au sujet des recherches que l'on effectue actuellement sur la comptabilité gouvernementale. Je dois dire que les avis du vérificateur général sur les états financiers vérifiés ont ravivé l'intérêt porté à la comptabilité du gouvernement canadien. En 1980, l'ICCA a publié une étude sur les rapports financiers des gouvernements, effectuée sous la gouverne de M. Glen Ross et en 1981, il a mis sur pied un comité chargé d'étudier la vérification et la comptabilité dans le secteur public. Les membres de ce comité comprennent actuellement des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et des comptables agréés du secteur privé familiers avec la comptabilité gouvernementale. Je suis moi-même membre de ce comité depuis l'automne dernier et je puis vous assurer qu'essayer de faire l'unanimité entre dix provinces et le gouvernement fédéral représente une tâche complexe qui demande beaucoup de temps. Je crois qu'il faudra bien des années avant que le comité puisse terminer ses recherches et

[*Text*]

considerable progres over the next year and a half or so. Even as the work of the CICA began, the Government of Canada, through our office, undertook a similar study to determine, first, the purpose of the federal financial statements and develop a set of obejectives to improve them. Last year the preliminary results of this study were disseminated in the form of a discussion paper for review by a number of government departments and by the office of the Auditor General. After that review, work began on a proposal for consideration by Cabinet. These proposals are intended to be generally consistent with the work of the CICA and to deal with the reservations of the Auditor General.

Finally, the main point of my statement is to put on the record that the government prepares its financial statements to provide a financial accounting to Parliament and the public on the resources that were appropriated by Parliament. In a government context, "fair" presentation generally is perceived to have been achieved when consistent application of the significant accounting policies satisfies the stated purposes.

Internationally, the Canadian Government is in the forefront of the development of modern government accounting and, regardless of the relentless pressure to continue innovating and improving its accounting policies, the reality is that the government must always follow legislation. It cannot act unilaterally in anticipation or advance of legislation. As noted earlier, there is considerable research being currently conducted on public sector accounting. No doubt this committee will carefully consider and evaluate the results of these undertakings before coming to its own conclusions. Let me give you my personal assurance that your information requirements, your recommendations and counsel will be taken into account before making any proposals to Parliament to improve the accountability process in the future.

Senator Hicks: I am impressed by Mr. Macdonald's statement. It certaintly acknowledges the general concept that the government is responsible to Parliament for its accounts, accountability and so on. You referred, particularly in the last part of your statement, to the current research on government accounting, again acknowledging the interest of parliamentarians in these accounting procedures. In this committee of which you said you had been a member for some months, what effort have you made to find out what parliamentarians want and expect? You say throughout the statement, time and again, that the government cannot act except in accordance with legislation, that the government must always follow legislation. But the government is usually responsible for legislation and is not a follower but a leader. The general point I am trying to make is that there has not been sufficient regard for the interest and concern of Parliament as opposed to government in these accounting procedures. Is your committee going to try harder to find out what parliamentarians want or perhaps even to help parliamentarians to understand what they ought to want in the development of future accounting procedures?

[*Traduction*]

formuler ses recommandations finales. Cependant, nous nous attendons à beaucoup de progrès d'ici environ un an et demi. Même quand le travail de l'ICCA a commencé, le gouvernement du Canada a entrepris par l'entremise de notre bureau une étude semblable visant d'abord à déterminer l'objet des états financiers du gouvernement fédéral et à établir une série d'objectifs pour les améliorer. L'année dernière, les resultats préliminaires de cette étude ont été diffusés sous la forme d'un document de travail soumis à un certain nombre de ministères et au bureau du Vérificateur général. Après qu'ils l'ont étudié, on a commencé à élaborer des propositions devant être soumises au cabinet. De façon générale, ces propositions doivent être conformes aux travaux de l'ICCA et traiter des réserves du vérificateur général.

Enfin, je tiens surtout à ce que soit inscrit au compte rendu des délibérations que le gouvernement établit ses états financiers pour fournir au Parlement et au public un compte rendu des ressources qui ont été affectées par le Parlement. Dans un contexte gouvernemental, on considère que leur présentation est convenable quand l'application des principales conventions comptables répond aux objectifs énoncés.

A l'échelle internationale, le gouvernement canadien est un chef de file dans l'élaboration de méthodes comptables modernes, mais en dépit des pressions qu'on ne cesse d'exercer pour que le gouvernement continue d'améliorer ces méthodes comptables et d'innover dans ce domaine, il doit suivre la loi; il ne peut agir unilatéralement et précéder les lois. Comme nous l'avons signalé plus tôt, de nombreuses recherches sont actuellement effectuées au sujet de la comptabilité dans le secteur privé. Ce comité étudiera et évaluera sans aucun doute soigneusement les résultats de ces études avant de formuler ses propres conclusions. Permettez-moi de vous assurer personnellement que vos besoins en données, vos recommandations et vos avis seront pris en considération avant que des propositions soient présentées au Parlement pour améliorer le processus de la comptabilité.

Le sénateur Hicks: Je suis impressionné par l'exposé de M. Macdonald, qui traduit la notion générale selon laquelle le gouvernement est responsable envers le Parlement de ses comptes, de sa comptabilité, etc. Notamment dans la dernière partie de votre exposé, vous avez parlé des recherches actuellement effectuées au sujet de la comptabilité gouvernementale, reconnaissant encore une fois l'intérêt que porte les parlementaires à ces méthodes comptables. Au comité dont vous avez dit que vous faisiez partie depuis quelques mois, qu'avez-vous fait pour découvrir ce que les parlementaires veulent et ce à quoi ils s'attendent? Dans votre exposé, vous avez répété maintes fois que le gouvernement ne pouvait agir que conformément aux lois, qu'il devait suivre la loi. Mais il est habituellement chargé de la loi. Il ne suit pas; il dirige. La question générale que j'essaie de faire valoir, c'est que ces méthodes comptables ne tiennent pas suffisamment compte de l'intérêt et des préoccupations du Parlement par opposition à ceux du gouvernement. Votre comité fera-t-il des efforts supplémentaires pour essayer de découvrir ce que les parlementaires veulent et peut-être même pour les aider à comprendre ce qu'ils devraient vouloir quant à l'élaboration de futures méthodes comptables?

[*Text*]

Mr. MacDonald: There have been numerous studies and they have usually begun by attempting to identify the various users of financial statements. Certainly, in a government context, I do not think anyone would disagree with the premise that the legislature has to be a primary user of the financial statements of the government. The committee process under which PSAAC undertook its review took place before I joined the committee. My understanding is that they undertook an extensive literary search of a variety of studies that have been done to ascertain user needs. The process has very wide exposure. The public exposure drafts are prepared in a two-stage process. There are some associates who represent a broad spectrum of views, including legislators, who prepare a financial statement and users who are sent copies of these drafts studies at an early stage. Their comments are seriously considered. At the public exposure draft stage, not only is the entire accounting profession able to comment on any of these announcements but specifically ministers of finance, public accounts committees and the like are sought out to comment on the particular study. I believe that last year this particular committee briefed the annual conference of legislative auditors and also chairmen of the public accounts committees. So there has been a significant effort made to try to identify the needs of the legislators in this particular study.

Senator Hicks: I do not understand why the public accounts now contain two sets of financial statements—one of which is referred to as the Extended National Accounts and the other as the Official Audited Public Accounts version. Why must we confuse the issue by these two sets of accounts?

Mr. MacDonald: My understanding is that the Extended National Accounts are really provided to facilitate the comparison on an internationally consistent basis between different countries of certain aspects of government. As a result, in the Extended National Accounts certain activities which we do not include in our reporting entity are included for reporting purposes. The activities of certain crown corporations, for example, are included simply because internationally similar activities undertaken are in fact reported in that way. So one of the answers would be that there is additional consolidation prepared to allow an international comparison between different governments. That is not to say that the government is being recalcitrant in its obstinacy to retain a more narrowly defined entity. In many cases the basis upon which the program that is consolidated in the Extended National Accounts has been established might be quite different. For example, we have established the Canada Pension Plan as a special purpose account which is a trust account outside the entity of the government. In some countries it is simply as a social assistance program such as our Old Age Security Plan. So we tend to bring these things all together in the extended accounts to provide a consistent basis for comparison.

Senator Hicks: Why would not the principle underlying the Extended National Accounts be a sufficient mode of accounting without confusing the issue by the so-called Official Audited Public Accounts version?

[*Traduction*]

M. MacDonald: De nombreuses études ont été effectuées dans lesquelles ont commençait habituellement par chercher à identifier les divers usages des états financiers. Certes, dans un contexte gouvernemental, je ne pense pas que quiconque contesterait la prémisse selon laquelle l'assemblée législative est le premier usager des états financiers du gouvernement. Les travaux préparatoires à l'étude faite par notre comité ont été effectués avant que je me joigne au groupe. Je crois comprendre qu'on a fait de nombreuses recherches dans diverses études pour définir les besoins des usagers. Le processus fait appel à de nombreuses personnes. Les exposés-sondages publics se font en deux étapes. Un certain nombre d'adjoints représentant divers courants de pensée, y compris des législateurs, établissent un état financier, dont on envoie un exemplaire aux utilisateurs. On prend bonne note de leurs commentaires. A l'étape de l'exposé-sondage public, tous les membres de la profession peuvent commenter les annonces faites et, de plus, sont invités à faire connaître leurs observations. Je crois aussi que l'année dernière, votre comité ainsi que les présidents des comités des comptes publics ont prononcé un discours à la conférence annuelle des vérificateurs d'assemblées législatives. Dans cette étude, on a fait beaucoup d'efforts pour essayer de recenser les besoins des législateurs.

Le sénateur Hicks: Je ne comprends pas pourquoi les comptes publics comprennent maintenant deux séries d'états financiers, soit les comptes nationaux augmentés et la version officielle des comptes publics vérifiés. Pourquoi embrouiller la question par ces deux séries de comptes?

M. MacDonald: Je crois comprendre que les comptes nationaux augmentés sont établis pour faciliter la comparaison avec divers pays en ce qui touche certains aspects du gouvernement. Aussi, dans les comptes nationaux augmentés certaines activités que nous n'englobons pas dans notre univers statistique sont incluses aux fins de la comptabilisation. Les activités de certaines sociétés de la couronne le sont simplement parce que des activités internationales semblables sont comptabilisées de cette manière. L'une des réponses serait donc qu'il y a une consolidation accrue pour permettre une comparaison entre divers gouvernements. Ce qui ne veut pas dire que le gouvernement soit récalcitrant dans son obstination à conserver un univers statistique plus étroitement défini. Dans bien des cas, la base qui sert à établir le programme consolidé dans les comptes nationaux augmentés peut différer grandement. Par exemple, nous avons inscrit le régime de pension du Canada comme un compte pour fins déterminées, ce qui représente un compte en fiducie qui ne fait pas partie de l'univers statistique du gouvernement. Dans certains pays, il est simplement inscrit comme un programme d'aide sociale comme notre régime de sécurité de la vieillesse. Nous avons donc tendance à réunir tous ces éléments dans les comptes augmentés pour assurer une bonne base de comparaison.

Le sénateur Hicks: Pourquoi le principe sous-jacent aux comptes nationaux augmentés ne serait-il pas un mode de comptabilisation suffisant, plutôt que d'embrouiller la question par la soi-disant version officielle des comptes publics vérifiés?

[*Text*]

Mr. MacDonald: Again, it really depends on the way in which this particular aspect that is being consolidated has been established. Another example is the Post Office. Prior to two years ago Canada Post was a federal department within the government's entity and reported in the financial statements of the public accounts. Since becoming a crown corporation it has moved out of the public accounts but continues to be put in the Extended National Accounts because in most countries that is one service that continues to remain a part of them. It really comes down to the fact that the legislative base is established and in our audited public accounts we report compliance with the authorities that have been granted to it. Certain of these entities are not within that main stream of governmental activity and, hence, on a compliance basis, are simply not reported in them, whereas for comparability purposes they would be.

Senator Hicks: I think these dual accounts lead to the possibility that legislators and others may sometimes be—I was going to say "deceived" but perhaps that is unfair—confused as to the real nature of our accounts, including our deficit situation and so on.

Mr. MacDonald: It is certainly not our intent to confuse.

Senator Hicks: So you just do it naturally?

Mr. Richard Ranger, Director, Public Accounts Directorate: Honourable senators, every time a jurisdiction prepares its financial statement, whether it is the United States, Canada or a province, there is always this anxiety to compare the bottom line as to what was the deficit of one jurisdiction compared to another and what is the per capita debt of one as compared to another. What has been happening over the last number of years is that the audited financial statements have been taken as statements which provide this comparability. Of course, the audited statements of any of the jurisdiction countries, provinces or whatever, are not intended for comparability. They are intended to report compliance with the laws that have been enacted. But because of this interest in comparability and because they are prepared using international rules, the result of a national accounts presentation is comparable.

Therefore, we were faced with the dilemma of whether or not we should present our comparable accounts in amongst our audited accounts. In order to provide better information, we chose to display in the public accounts both these matters for those who wish to study comparability. Of course, in accordance with the law, our audited financial statements are present in the public accounts.

The Deputy Chairman: You are speaking about comparability, sir. If other provinces or other countries do not use the system we use, then how can we make a comparison? The figures will result in a different deficit each time. As well, the per capita debt will be different. For example, how can we compare ourselves with the United States, Alberta or Saskatchewan?

Mr. Ranger: Every country prepares accounts called "national accounts" using internationally accepted rules. So if all countries use the same rules then the bottom line, or some indicator which will be of interest, will have been determined

[*Traduction*]

M. MacDonald: Encore une fois, cela reflète la façon dont est déterminé cet aspect particulier qui est consolidé. Un autre exemple est la poste. Avant il y a deux ans, Postes Canada était un ministère qui faisait partie de l'univers statistique du gouvernement et son activité était comptabilisée dans les états financiers des comptes publics. Depuis que c'est une société de la Couronne, son activité n'est plus comptabilisée dans les comptes publics mais continue de l'être dans les comptes nationaux augmentés, car dans la plupart des pays, il en est ainsi. Tout se résume au fait que la base législative est établie et dans nos comptes publics vérifiés, nous déterminons si Postes Canada agit conformément aux pouvoirs qui lui ont été conférés. Certains éléments ne font pas partie du principal courant des activités gouvernementales et ne sont donc pas comptabilisés, mais ils le seraient à des fins de comparaison.

Le sénateur Hicks: Je pense que ces comptes doubles soulèvent la possibilité que les législateurs et autres puissent parfois être—j'allais dire trompés, mais ce serait peut-être injuste—embrouillés quant à la véritable nature de nos comptes, y compris notre déficit, etc.

M. MacDonald: Il n'est certainement pas dans nos intentions de semer la confusion.

Le sénateur Hicks: Vous le faites donc tout naturellement?

M. Richard Ranger, directeur, Direction générale des comptes publics: Honorables sénateurs, chaque fois qu'une autorité établit ses états financiers, qu'il s'agisse des États-Unis, du Canada ou d'une province, il y a toujours cet empressement à comparer le déficit de l'un avec celui d'un autre, et la dette de l'un par habitant avec celle d'un autre. Ce qui se produit depuis les dernières années, c'est que les états financiers vérifiés sont considérés comme des états permettant cette comparaison. Évidemment, les états vérifiés des pays ou des provinces ne sont pas établis aux fins de la comparaison. Ils sont établis pour rendre compte du respect des lois en vigueur. Mais à cause de cet intérêt pour la comparaison et parce que les comptes nationaux sont établis selon des règles internationales, leur résultats sont comparables.

Nous avons donc dû décider s'il convenait ou non de présenter nos comptes comparables parmi nos comptes vérifiés. Afin d'offrir une information la plus complète possible, nous avons décidé de les inclure aux comptes publics à l'intention de ceux qui voudraient les comparer à ceux d'autres pays. Conformément à la loi, nos états financiers vérifiés figurent également dans les comptes publics.

Le président suppléant: Vous parlez de comparabilité, Monsieur. Si les provinces ou d'autres pays n'utilisent pas le même système que nous, comment peut-on établir une comparaison? On arrivera alors à un déficit différent dans chaque cas. La dette par habitant différera aussi. Comment pouvons-nous nous comparer, par exemple, aux États-Unis, à l'Alberta ou à la Saskatchewan?

M. Ranger: Tous les pays établissent des comptes dits «comptes nationaux» selon des règles comptables reconnues à l'échelle internationale. Par conséquent, si tous les pays utilisent les mêmes règles, les paramètres d'intérêt auront aussi été

[*Text*]

using similar rules, that is, through the national account presentation. If you were to look at our deficit determined on a national account basis then you would be able to see some comparability with some of the provinces. When the OECD makes its analyses of various countries it uses this type of information. The United Nations also uses this type of information. Thus, comparability comes about through the use of similar rules. However, the deficit determined in the national accounts must be used in order to reach that level of comparability.

Senator Hicks: There are two remarks in your statement which cause me some concern. The first is found on page 4 where, in summarizing the differences between the public and private sector, you state the following:

> Because governments do not operate for profit, nor create wealth for their own purposes, the matching principle of linking expenditure to earned revenue does not apply.

On the face of it, that statement seems to me to be a little irresponsible. It justifies any extended deficit and the continuation thereof. When you say that the matching of expenditures and revenues does not apply in governments surely there has to be a time of reckoning. We can delay this process and pass it on to future generations and so on. We cannot refuse indefinitely to link expenditures with revenues—or can we?

Mr. MacDonald: Senator, I did not mean to imply that one does not look at one's revenue streams and one's expenditure streams. Clearly, in the context of total government revenues and total government expenditures, there is considerable interest and great concern and it does apply. What I was trying to do was to relate to certain statements which have been made with respect to the Government of Canada booking all its assets and then depreciating them. In other words, take into expenses a portion of the asset value every year, as the private sector does. The point I was attempting to make was that the private sector pursues this determination of the full cost because they want to know how much it costs to produce whatever good or service it is that they then sell at the marketplace and to ensure that the price they receive in the marketplace is sufficient to cover the full cost of producing that good or service. In government, we are in the business of redistributing income, of delivering goods and services; however, we do not offer them for sale. Thus, our level of comparison is not at the point of sale of a particular good or service where we extract a price for it and compare that to the cost. Rather, we look at the totality of government revenues and the totality of government expenditures. Indeed, we look at the deficit between the two. That, of course, is of concern. It is justs that our level of bringing together these two streams is at the total level as opposed to the individual product level. This is what I was really attempting to imply, senator.

Senator Hicks: I suppose it is more difficult to force governments into bankruptcy than it is to force small private businesses into bankruptcy.

The Deputy Chairman: We hope so.

[*Traduction*]

établis d'après des règles analogues, c'est-à-dire par la méthode de la présentation des comptes nationaux. Le déficit établi d'après les comptes nationaux peut se comparer à celui de certaines provinces. L'OCDE se fonde sur ces renseignements dans ses analyses de la situation économique de différents pays. Les Nations Unies s'en servent aussi. La comparabilité découle donc de l'utilisation de méthodes analogues. Néanmoins, il faut tenir compte du déficit établi dans les comptes nationaux pour qu'il y ait comparabilité.

Le sénateur Hicks: Je me pose des questions au sujet de deux observations contenues dans votre déclaration écrite. La première se trouve à la page 4 où vous décrivez comme suit les différences entre les méthodes utilisées par les secteurs public et privé:

> Parce que le but des gouvernements n'est pas de faire des profits ni de générer de la richesse pour leur propre compte, le principe qui consiste à relier les dépenses aux recettes n'est pas appliqué.

A première vue, cela me semble une attitude assez irresponsable. Elle justifie le maintien d'un déficit élevé. Vous dites que les gouvernements ne s'occupent pas de concilier les dépenses et les recettes, mais vient surement un temps où il faut le faire. On ne peut pas retarder cette échéance à jamais en remettant la tâche aux générations futures. On ne peut pas refuser continuellement de lier les dépenses aux recettes, n'est-ce pas?

M. MacDonald: Sénateur, je n'ai pas voulu dire qu'on ne tient pas compte du flux des recettes et des dépenses. Il est certain qu'on s'intéresse de près aux recettes et aux dépenses totales du gouvernement. J'ai voulu simplement éclaircir certaines observations qui ont été faites au sujet du fait que le gouvernement du Canada inscrit son actif et l'amortit ensuite. Autrement dit, on prétend qu'il inclurait dans ses dépenses chaque année une partie de la valeur de son actif comme le secteur privé le fait. J'ai voulu seulement vous expliquer que les entreprises privées utilisent la méthode du coût de revient complet parce qu'elles désirent savoir ce qu'il leur en coûte pour produire un bien ou un service afin de s'assurer que le prix de cet article sur le marché suffit à recouvrer le coût total de production. Le gouvernement a pour tâche de redistribuer les revenus et d'offrir des biens et des services et non de les vendre. Par conséquent, nous ne pouvons pas établir de comparaison pour ce qui est de la vente d'un bien ou d'un service particulier en établissant son prix et en le comparant à son coût. Nous comparons plutôt les dépenses totales du gouvernement à ses recettes totales pour établir le déficit. La question du déficit nous intéresse évidemment. La seule différence est que nous n'essayons pas d'établir le prix d'un produit individuel. C'est tout ce que je voulais dire, sénateur.

Le sénateur Hicks: Je suppose qu'il est plus difficile d'acculer un gouvernement à la faillite qu'une petite entreprise.

Le président suppléant: C'est à espérer.

[*Text*]

Senator Hicks: However, there are a great many Canadians who are concerned with respect to the enormous deficits, not just those of the Government of Canada but those of all provincial governments as well. This is not something which applies solely to Canada but applies to other countries. It seems to me that within a reasonable period of time, say one generation, this problem must be faced.

The other statement of yours, sir, which I was surprised to hear is found at the bottom of page 6.

Senator Steuart: I wonder if I could interrupt in order to pose a supplementary question, Mr. Chairman. It would seem to me that in a matter of accountability if there could be some connection between the services we provide, for example medicare of whatever, and the cost of those services, the public would be in a better position to judge whether or not they want government to continue to provide those services or whether they would like to provide them for themselves through some other method. One of the problems we are faced with today is the fact that governments become involved in the business of providing services and it is difficult—sometimes impossible—to pin down the actual costs. This leaves the public in ignorance with respect to whether or not they could provide the service better through some other method. As a result, we find that governments are moving into areas which were once properly considered to have been private sector areas. I believe this blurring of the lines, or this difficulty of ascertaining costs, adds to the groth of the public service. If we knew the true costs of some of these services the public would turf them out in very short order.

Mr. MacDonald: I mentioned earlier in my opening statement that no one set of financial statements can be all things to all people. I am not sure that the summary audited financial statements of the Government of Canada is the appropriate place for displaying the costs of programs. We provide a considerable amount of information on the type of issue you have identified, that is, the specific costs of the delivering of programs, albeit on an experience basis, through the estimates, particularly the third part of the estimates which provides what I would call a more managerial type of accountability with respect to the performance of particular programs. However, it is quite true that by and large we do not provide for the imputed full cost of individual programs. There are limited cases, in fact, where the government does go to a full private sector accounting approach in order to show the full cost of programs. This is usually done through the vehicle of a revolving fund, which is an accounting technique whereby full GAAP—the complete private sector approach—is used in establishing the cost base. In turn, this determines the price at which a particular good is offered or certain user fees are charged. I suppose a very simple example to illustrate this point would be the issuing of passports, which is carried out through a revolving fund. Another example would be the operation of our system of national airports through the airports revolving fund. In those cases the full cost base is identified and an attempt is made to establish pricing which, in fact, will recover that full cost.

[*Traduction*]

Le sénateur Hicks: Un grand nombre de Canadiens s'inquiètent toutefois de l'énormité de nos déficits, non seulement de celui du gouvernement du Canada mais de ceux de tous les gouvernements provinciaux. Ce n'est pas un problème qui afflige seulement le Canada, mais beaucoup d'autres pays. Il me semble qu'il faudra toutefois dans un délai raisonnable, celui d'une génération, faire face au problème.

L'autre observation qui m'inquiète se trouve à la page 6.

Le sénateur Steuart: Puis-je poser une question supplémentaire, Monsieur le président. A propos de ce qui vient d'être dit, il me semble qu'il devrait y avoir un lien entre les services que nous offrons comme l'assurance-maladie et le coût de ces services. Le public pourrait ainsi mieux juger si les gouvernements doivent continuer d'offrir ces services ou s'il faudrait adopter une autre méthode. L'un des problèmes qui se pose aujourd'hui est que les gouvernements se mêlent d'offrir des services et il est parfois presque impossible d'établir le coût réel de ceux-ci. Le public ne peut pas savoir dans ce cas si le service pourrait être offert de façon plus efficace. Par conséquent, les gouvernements interviennent de plus en plus dans des domaines autrefois réservés, à juste titre, au secteur privé. Je crois que le fait qu'il est difficile d'établir le coût de certains services explique la croissance de la Fonction publique. Si nous connaissions le coût de ce service, je crois que le public s'en dispenserait peut-être.

M. MacDonald: J'ai souligné plus tôt que tous ne peuvent pas trouver leur compte dans des états financiers. Je ne suis pas convaincu que les états financiers du gouvernement du Canada soit l'endroit où établir le coût de ces programmes. Nous donnons beaucoup de renseignements sur le problème que vous venez de soulever, c'est-à-dire les coûts de la mise en œuvre des programmes, du moins sous l'angle des dépenses, dans le livre du budget, notamment dans la troisième partie de ce livre qui fournit ce que je qualifierais un compte rendu administratif de la performance de chacun des programmes. Mais de façon générale, il est vrai que nous ne précisons pas le cout ventilé de tous les programmes. Dans un nombre limité de cas, le gouvernement procède comme dans le secteur privé et répartit le coût total des programmes. Il procède alors normalement par la voie d'un fonds renouvelable, technique comptable en vertu de laquelle l'ensemble des PCGR—c'est-à-dire exactement comme dans le secteur privé—sont utilisés pour établir le prix de base. Par ricochet, on peut déterminer à quel prix offrir tel ou tel bien, ou les frais d'usagers à percevoir. Un des meilleurs exemples en ce domaine serait celui des passeports dont l'émission est assurée par un fonds renouvelable; un autre exemple serait l'exploitation de notre réseau d'aéroports nationaux grâce au fonds non renouvelable des aéroports. Dans ces cas, on trouve d'abord le prix de base, et on fixe ensuite les prix de manière à éponger la totalité des coûts.

[*Text*]

I would have to say that the communication of costs of individual programs for ascertaining whether or not they are appropriate under the circumstances rests on another set of documents. That is to say, the estimates and the related performance reporting contained therein.

Senator Steuart: You would certainly have a difficult time in looking at the estimates of most governments, including the Government of Canada, in deciding what an actual service costs. The connection between the estimates and what actually happens does not really have any bearing with respect to costs, that is, if one can ascertain what something really costs. As well, the public tends to look on it as a sort of watch-dog process that can be relied on. I would hope that, in your study or in your research, you keep in mind this service, which the public expects and does not really get at present in a form that it can understand.

Mr. MacDonald: I did not wish to rule out in the future that somehow the cost of programs might be appropriately affected. I am simply not in a position to offer a view, nor has a view emerged in the profession, as to how that can be done. We certainly recognize that that is a valid issue.

The Deputy Chairman: We may have some response to that question when representatives of the CICA appear before us.

Senator Hicks: The other point that I was about to refer to, Mr. Chairman, appears in the statement before us in the last paragraph on page 6, with reference to loans to developing countries and subscriptions to the capital of international organizations, dealing with the suggestion that these are overvalued. Then there is included what seems to me to be an astonishing statement, where, at the bottom of that paragraph, it reads:

> There is no question, not even from the Auditor General, but that these loans and subscriptions are recoverable by Canada.

It has always been my view that a great many of these loans are not, by any stretch of the imagination, recoverable by Canada.

Mr. MacDonald: Perhaps I can try to clarify that point. There are really two things going on. First, there are loans to developing countries, and these are made at what are termed concessionary rates in accordance with established international standards. As I understand it, in order for a loan to qualify as aid under international standards and to be compared against the targets that are set, certain terms and conditions must be met. The loans that we make in fact comply with those terms. Many of those terms are extremely favourable; for example, no repayment for 10 years and then repayment over 40 years at zero per cent or 3 per cent—very low rates.

The simple fact of the matter is that I do not think even the Auditor General is questioning whether or not those loans are going to be repaid. We have a standard policy of valuing all our loans with respect to collectibility. If it is felt, for whatever reason, that a loan is not collectible, it is reserved and that

[*Traduction*]

J'ajouterais que le fait de divulguer les coûts de chaque programme en vue d'établir s'ils sont ou non adaptés aux circonstances repose sur un autre jeu de documents, je veux dire sur le budget des dépenses et sur le rapport de rendement connexe qu'on y trouve.

Le sénateur Steuart: Vous auriez certainement beaucoup de difficulté à examiner le budget des dépenses de la plupart des gouvernements, y compris celui du Canada, pour savoir quel est le coût réel des services. Le rapport entre le budget et ce qui se passe réellement n'a rien à voir avec les coûts, je veux dire si on pouvait établir le coût réel d'un service. Le public pour sa part est porté à considérer qu'il s'agit d'un exercice de surveillance digne de foi. J'espère que dans votre étude ou vos recherches vous ne perdez pas de vue ce service auquel le public s'attend et qu'il ne reçoit pas vraiment en ce moment sous une forme compréhensible.

M. MacDonald: Je ne tiens pas à écarter la possibilité d'une ventilation future adéquate des coûts des programmes. Je ne suis tout simplement pas en mesure de vous donner une opinion, car je pense qu'il n'en existe pas dans la profession, sur la façon de la réaliser. Nous reconnaissons tout à fait la validité de cette question.

Le président suppléant: Les représentants de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) pourrait peut-être nous fournir des réponses à ce sujet.

Le sénateur Hicks: L'autre point que je voulais soulever, monsieur le président, se rapporte au dernier paragraphe de la page 6 de la déclaration que nous avons sous les yeux, concernant les prêts accordés aux pays en développement, et les capitaux avancés aux organisations internationales, qui seraient surévalués. Je lis aussi la déclaration suivante qui me paraît très étonnante:

> «Il ne fait aucun doute, même pas pour le vérificateur général, que ces prêts et ces dons sont recouvrables par le Canada.»

Il m'a toujours semblé qu'un très grand nombre de ces prêts ne sont justement pas, et de loin, recouvrables par le Canada.

M. MacDonald: Je vais essayer d'éclaircir ce point. Il se produit en réalité deux choses: d'abord, certains prêts sont consentis aux pays en développement à des taux de faveur conformément à des normes internationales établies. A ce que je comprends, pour qu'un prêt soit admissible au titre d'aide en vertu de ces normes internationales et pour être comparé aux objectifs fixés, certaines conditions générales doivent être respectées. Les prêts que nous consentons respectent précisément ces conditions. Beaucoup d'entre elles sont extrêmement favorables, par exemple: aucun remboursement pendant dix ans et puis remboursement sur 40 ans à un taux variant de 0 à 3 p. 100.—taux excessivement peu élevé!

En réalité je crois que le vérificateur général lui-même ne se demande pas si ces prêts seront ou non remboursés. Nous avons une politique d'évaluation de nos prêts du point de vue de leur recouvrement. Si l'on estime, pour une raison quelconque, qu'un prêt n'est pas recouvrable, il est réservé et cela

[*Text*]

appears as an expenditure in that particular year and affects the deficit. We value those loans, therefore, as we do any other loan.

The record shows that countries do repay those loans. Quite frankly, why should they not? If they repay the loans at terms like that, they can get additional loans for subsequent purposes. Therefore, the statement is that our record on repayment is good. They are in fact repaid. The process by which this valuation goes on reviewed annually with the Auditor General, so we are not in disagreement in that area.

Senator Hicks: That is very interesting. I was, in November, in the Middle East. Among the countries that we visited was included Jordan. The Jordanians were complaining loudly that they were no longer eligible for certain forms of assistance from the international community, including Canada, because their average per capita income and their ability to repay loans was greater than the cut-off point; the implication being that, if they manage their affairs well and do not squander the money that they get from the World Bank or unilaterally from Canada, then they get penalized for it and cannot get any more money, whereas the countries that have no prospect of ever paying back their loans do, as you say, repay one loan, but only by getting a bigger one to enable them to do so.

Mr. MacDonald: I suspect that Jordan has now reached the stage where it is no longer considered a lesser developed country by international standards and that they are subject to the same dictates of the marketplace as Canada is, were it to borrow internationally. Certainly, the repayment of these loans, as I have said, is coming about. It is really not an issue as to whether or not these loans will be repaid. They are being repaid. The issue with the Auditor General, rather, is one of how one recognizes or whether one recognizes the fact that these concessionary terms are made.

I do not want to get too technical, but what the Auditor General is saying is this: if a $10 million loan is made under those rates, given the current cost of money and the repayment, that is equivalent, let us say by way of an example, to only $1 million now. If you put $1 million in a bank at current interest rates, yu could get the cash required to pay it. He is saying that he would prefer to see us write down the asset to that value, establish another account for this difference, and then, as the payments come in, to balance them off. We have said, "Look, there is a $10 million loan out there. That $10 million loan will be repaid. We are going to put it on the books at $10 million, not write it down, not selectively."

Senator Hicks: Yes, although we are paying the cost of that $10 million each year while we wait for the loan to be repaid.

Mr. MacDonald: Indeed.

Senator Hicks: We receive no compensating interest on the $10 million during that period. I do not think that I want to pursue this much further, either, but obviously, if the Government of Canada can get money at 10 per cent, that $10 million

[*Traduction*]

apparaît comme une dépense pour l'année en cause et change le déficit. Nous évaluons par conséquent ces prêts comme tout autre prêt.

Or il appert que les pays remboursent leurs prêts. Et, franchement, pourquoi ne le feraient-ils pas? S'ils les remboursent avec de telles conditions, ils peuvent en obtenir d'autres à de nouvelles fins. Je déclare que l'état de nos remboursements est bon. Ces prêts sont remboursés. Chaque année on revoit le processus d'évaluation avec le vérificateur général pour ne pas être en désaccord en ce domaine.

Le sénateur Hicks: C'est très intéressant. En novembre j'étais au Moyen Orient, où nous avons, entre autres, visité la Jordanie. Les Jordaniens se plaignaient beaucoup de ne plus être admissibles à certaines formes d'aide de la Communauté internationale, y compris du Canada, parce que leur revenu moyen par habitant et leur capacité de rembourser des dettes sont supérieurs au niveau de démarcation; ce qui implique que s'ils administrent bien leurs affaires et ne gaspillent pas l'argent qu'ils reçoivent de la Banque mondiale ou unilatéralement du Canada, ils en sont pénalisés et ne peuvent obtenir d'autre argent; tandis que les pays qui ne peuvent penser au jour où ils pourront rembourser leurs prêts remboursent, comme vous le dites, un prêt, mais seulement en en obtenant un plus gros.

M. MacDonald: J'ai l'impression que la Jordanie a maintenant atteint un niveau où elle ne peut plus être considérée comme un pays moins développé selon les normes internationales et qu'elle est donc soumise aux mêmes dictats du marché que le Canada, fût-ce pour emprunter à l'échelle internationale. Ces prêts, comme je l'ai dit, sont certainement remboursés. La question n'est vraiment pas de savoir s'ils le seront ou non, puisqu'ils le sont. La question avec le vérificateur général est plutôt de savoir comment on reconnaît ou si on reconnaît le fait que des conditions de faveur sont faites.

Je ne veux pas devenir trop technique, mais voici en réalité ce que dit le vérificateur général: si un prêt de 10 millions de dollars est fait à ces taux, compte tenu du loyer actuel de l'argent et du remboursement et que le remboursement, qui est équivalent, mettons par exemple à seulement 1 million de dollars maintenant, si vous placez ce million en banque aux taux d'intérêt courants, vous pourriez obtenir l'argent nécessaire pour le rembourser. Il déclare qu'il préférerait nous voir amortir l'actif de cette valeur, établir un autre compte pour cette différence et ensuite, à mesure que les paiements sont faits, équilibrer l'un par l'autre. Nous avons dit: «Il y a là un prêt de 10 millions de dollars qui sera remboursé. Nous l'inscrirons dans les livres à 10 millions de dollars, et ne l'amortirons pas de façon sélective.»

Le sénateur Hicks: Oui, bien que nous payions le coût de ce 10 millions de dollars chaque année en attendant le remboursement.

M. MacDonald: C'est un fait.

Le sénateur Hicks: Nous ne recevons aucun intérêt compensatoire sur ce 10 millions de dollars pendant cette période. Je ne voudrais pas m'éterniser sur le sujet, mais de toute évidence si le gouvernement du Canada peut obtenir de l'argent à 10 p. 100, ce prêt de 10 millions de dollars coûte au Canada 1 mil-

[*Text*]

loan is costing Canada $1 million a year for every year that no payments are made on it.

Mr. MacDonald: Indeed, and that would show in the unreported deficit through the borrowings of the Minister of Finance at market rates to pay that. I would submit that that is simply a cost of discharging our international obligation to participation in assistance to these countries.

Senator Hicks: Yes. I suppose my feeling is that we might well have been somewhat more realistic in this by admitting that these were grants in the beginning and by making them on that basis. However, from an accountability point of view, your statement satisfies me.

Mr. Chairman, I have a number of other questions to raise here but I do not want to monopolize the meeting. Perhaps I will raise one more point, after which I will give some of my colleagues an opportunity. Some of the provinces provide supplementary statements that aggregate in some way the separate financial statements of funds like the Heritage Trust Fund in Alberta and crown corporations, incorporating them into the consolidated revenue funds. I do not think we do this nationally. Why? Would it not be helpful if we did provide these supplementary statements?

Mr. MacDonald: Senator, volume 1 of the Public Accounts probably has more information than one would care to read on all of these other entities. What we have tried to do traditionally, rather than to prepare separate statements, is to synopsize the more detailed information through notes to the financial statements. To give you a case in point, financial information regarding agent crown corporations is provided in note 4 to our audited financial statements. Later on, in section 7 of the Public Accounts, we have considerable additional information on that. We are not at all averse to providing supplementary information on a variety of other entities for the interests of the users.

At this point in time, I must say that we had not considered preparing separate financial statements on another basis, for the simple reason that you raised in one of your earlier questions regarding the two sets that we now have, the Extended National Accounts and the Public Accounts basis. However, we are very much aware that additional information can be provided through notes and through references back into Public Accounts. Of course, we are always willing and anxious to provide additional disclosure in that regard, where it is warranted and required.

Senator Hicks: Perhaps if I had done my homework a little more carefully, Mr. Chairman, I would not have had to ask the question. There is one more point that I would very much like to make. The Auditor General has questioned our accounting treatment of things like the Canada Pension Plan and the unemployment insurance account. It seems to me that there is some merit in these criticisms, and, more particularly, I cannot understand how an advance to the unemployment insurance account of some $1.3 billion can be regarded as an asset of Canada. We are never going to get that money back, and therefore why should we carry that on our books as an asset?

[*Traduction*]

lion de dolars par an pour chacune des années où il n'y a pas de remboursement.

M. MacDonald: Oui, et cela apparaîtrait dans le déficit inscrit, par les emprunts effectués par le ministre des Finances au taux du marché pour payer cela. C'est là, à mon avis, simplement ce que nous coûte notre obligation internationale de participer à l'aide fournie à ces pays.

Le sénateur Hicks: Oui. Au fond, j'estime que nous aurions pu être un peu plus réaliste en ce domaine en admettant d'emblée qu'il s'agissait de subventions et en les offrant à ce titre. Cependant, du point du vue de l'obligation de rendre compte, votre déclaration me satisfait.

Monsieur le président, j'ai plusieurs autres questions à poser mais je ne désire pas monopoliser la discussion. Je soulèverai un dernier point et laisserai ensuite à mes collègues l'occasion d'intervenir. Quelques provinces fournissent des états financiers supplémentaires qui fondent en quelque sorte en un tout les différents états financiers séparés comme ceux du Fonds du patrimoine de l'Alberta et des sociétés d'État, les incorporant dans le Fonds du revenu consolidé. Je ne crois pas que nous le fassions pour tout le pays. Pourquoi? Des états financiers supplémentaires ne seraient-ils pas utiles?

M. MacDonald: Sénateur, le volume I des Comptes publics comprend probablement plus de renseignements qu'on ne voudrait en lire sur toutes ces autres réalités. Ce que nous avons essayé de faire jusqu'ici, plutôt que de préparer des états distincts, c'est de synthétiser des informations plus détaillées dans les notes des états financiers. Par exemple, les informations financières concernant les sociétés d'État mandataires figurent à la note 4 de nos rapports financiers vérifiés. Plus loin, dans la section 7 des Comptes publics, nous fournissons beaucoup d'autres renseignements à ce sujet. Nous ne sommes pas du tout fermés à l'idée de fournir des renseignements supplémentaires sur diverses questions dans l'intérêt des usagers.

Pour l'instant, j'avoue que nous n'avions pas songé à préparer des états financiers distincts, pour la simple raison que vous avez vous-même fourni dans vos questions antérieures concernant les deux séries de documents que nous avons maintenant, les Comptes nationaux élargis et les Comptes publics. Mais nous savons fort bien que d'autres renseignements peuvent être fournis en note et par des renvois aux Comptes publics. Nous sommes, bien entendu, toujours disposés et prêts à divulguer d'autres informations en ce domaine, lorsqu'elles sont justifiées et demandées.

Le sénateur Hicks: Si j'avais mieux fait mon travail, monsieur le président, je n'aurais peut-être pas posé ma question. Il y a une dernière remarque que j'aimerais beaucoup faire. Le vérificateur général a mis en question notre traitement comptable de programmes comme le Régime de pensions du Canada et la caisse d'assurance-chômage. Ces critiques, me semble-t-il, ne sont pas sans fondement et, plus précisément, je n'arrive pas à comprendre comment le fait d'avancer environ 1,3 milliard de dollars à la caisse d'assurance-chômage peut être considéré comme un actif pour le Canada. Nous ne reverrons jamais cet argent, alors pourquoi l'inscrire dans nos livres sous l'actif?

[Text]

Mr. MacDonald: The accounting that we do for the UI Act is in strict compliance with the act, among other things, created the account and required certain revenues to be credited to it, and certain expenditures to be charged to it; and said quite simply that payments could not exceed the amount in the account, and, in the event that the account was in deficit, the government would advance funds to it.

I guess this is the problem in having an accounting technique and accounting policy stated in legislation. The effect of it is Parliament's will to ensure that the government uses the Unemployment Insurance contributions only for the purposes intended; and they did this through the vehicle of this special account.

I guess our problem is that, given the nature of the legislation, there is little one can do about it. One must simply comply with the accounting treatment prescribed in the act. That is the way it is.

Senator Hicks: In other words, I am criticizing the policy and not the accounting practices which result from the policy determined by the legislature.

Senator Sinclair: Mr. MacDonald, if I understand correctly what you said, the bases for the audited accounts are those required by the statute and not by any principle set by the accounting profession; is that correct?

Mr. MacDonald: I would say that the fundamental principles against which we are preparing our financial statements are determined by the Constitution: that is, that no funds shall be expended without the authority of Parliament. That is one of the essence of control.

I do not want to go so far as to say that no private sector principles apply in government accounting. I believe there are numerous ones that, in fact, do; but it is not completely applicable, as I have tried to point out.

Senator Sinclair: As I understand audited statements, one of the main purposes is to give confidence to those who are involved; would you agree with that?

Mr. MacDonald: Yes.

Senator Sinclair: Financial statements are hard to understand, for the ordinary person. Would you agree with that?

Mr. MacDonald: Yes.

Senator Sinclair: Therefore people are more accustomed to GAAP accounting, because there are more people involved in following private sector accounting, I would suggest, than there are people making adequate detailed studies of government accounts—if I might put it that way. Would you agree with that?

Mr. MacDonald: I suspect that to date that has been the case, yes.

Senator Sinclair: Would you agree that the way you should start procedure would be to take that which is more knowledgeable to the most, and use the base; and then take your

[Traduction]

M. MacDonald: Notre façon d'établir la comptabilité de l'assurance-chômage est strictement conforme à la Loi sur l'assurance-chômage qui, entre autres choses, a créé ce compte et prévoit que des revenus lui seront crédités et des dépenses en seront débitées; et aussi pour le dire simplement, que les paiements ne pourront excéder le montant dans le compte et donc que si celui-ci accusait un déficit, le gouvernement devrait le renflouer.

Ce problème, je crois, vient du fait que la loi énonce des techniques et une politique comptables. D'où la volonté du Parlement de veiller à ce que le gouvernement affecte les prestations d'assurance-chômage aux fins prévues, ce qui a été fait par l'intermédiaire de ce compte spécial.

Notre problème me semble-t-il est que, vu la nature de cette loi, on ne peut pas faire grand chose si ce n'est s'y conformer. C'est tout simplement comme cela.

Le sénateur Hicks: Autrement dit, je m'en prends à la politique et non aux pratiques comptables qui découlent de la politique énoncée par la législation.

Le sénateur Sinclair: Monsieur MacDonald, si je vous comprends bien, les comptes sont vérifiés selon les principes prévus par la loi et non selon ceux de la profession comptable; est-ce exact?

M. MacDonald: Je dirais que les principes fondamentaux à l'aide desquels nous dressons nos états financiers sont régis par la constitution: c'est-à-dire qu'aucune somme ne peut être dépensée sans l'autorisation du Parlement. C'est un des aspects essentiels du contrôle.

Je n'irai pas jusqu'à dire qu'aucun principe du secteur privé ne s'applique dans la comptabilité gouvernementale. Je crois au contraire qu'il y en a de très nombreux. Mais les principes du secteur privé ne sont pas entièrement applicables, comme j'ai essayé de l'expliquer.

Le sénateur Sinclair: Une des principales raisons d'être des états financiers vérifiés est, n'est-il pas vrai, de rassurer les personnes concernées?

M. MacDonald: Oui.

Le sénateur Sinclair: Les états financiers ne sont pas facilement compréhensibles pour monsieur tout le monde. Etes-vous d'accord?

M. MacDonald: Oui.

Le sénateur Sinclair: Les gens sont par conséquent plus habitués aux PCGR, parce qu'il y a plus de personnes utilisant les principes comptables du secteur privé, me semble-t-il, qu'il y en a faisant des études détaillées des comptes publics—si je puis m'exprimer de la sorte. Etes-vous d'accord?

M. MacDonald: Il me semble que jusqu'à ce jour les choses se sont bien passées ainsi.

Le sénateur Sinclair: Conviendrez-vous également qu'il vous faudrait commencer par prendre ce qui est plus connu de la plupart et vous en servir comme formule de base et passer

[*Text*]

exceptions from it, and set them out so that people could follow them?

Mr. MacDonald: That is, in fact, the way we started. I believe that is the way the public sector auditing and accounting committee started. Internally we took GAAP and we said "Fine, let us have a look at our financial statements". We found that there were a number of areas where it was questionable as to whether GAAP applied or not. The treatment of fixed assets was one, and recognition of liabilities is another. We found that we made a number of decisions. We said "All right, we will prepare it this way". We then found that we got into the most horrendous debate that you could imagine, because it was a question of our own judgment as to which of those GAAP things would apply and which would not. We very quickly realized that it was a debate that had almost no end, unless we went back and said "Why are we preparing financial statements?"

Clearly there is something more fundamental than simply whether or not one looks at fixed assets. So we, internally within the government—as indeed did the public sector auditing and accounting committee—realized that before one went and started to make those decisions as to which of the policies of GAAP would apply and which would not, one really had to understand what it was that one was trying to achieve through the financial statements; the implication being, quite frankly, that perhaps the government is a somewhat different entity and that the purposes might be a little different, that the nature of what you were trying to communicate might be different.

In fact, that is what we went back to. Once we had done that, we then had a conceptual basis to go through and develop accounting policies. One could always go back to the touchstone of your model as to what the statements were trying to do and say "Does it make sense or does it not?". That tended to minimize a lot of the terrible internal debate that we had earlier on, because once everyone agreed that the concept was headed in the right dirction, and we had a model of what it was we were trying to achieve, we could then use that as a basis for assessing decisions as to whether a particular accounting policy was or was not valid.

Senator Sinclair: The thing that bothers me is that if we did not have GAAP in the private sector, confidence in the accounts would be very much less than it is today. Not having a series of principles and rules in the public sector, that is accepted by everyone, tends to reduce the ability, no matter how hard you try, to arrive at that confidence level. I do not understand why, if you can agree internationally, you cannot agree, in a much smaller sphere, with regard to government accounts.

Mr. MacDonald: Senator, we can agree, and I think it will happen. But you have to recognize that we are at the takeoff point in a process that began in the private sector in 1946, as I recall, with Bulletin No. 1 on "Standards of Disclosure of Financial Statements in Manufacturing and Mercantile Companies". That statement No. 1 has been revised three times in

[*Traduction*]

ensuite aux exceptions en les expliquant de manière à ce que l'on puisse les comprendre?

M. MacDonald: C'est en fait ce que nous avons commencé à faire. Je crois, en effet, que c'est comme cela que la vérification du secteur public et les comités de comptabilité ont commencé. Nous avons d'abord pris les PCGR et nous nous sommes dits: «Bon, regardons maintenant nos états financiers». Nous avons découverts que dans plusieurs domaines il était douteux que les PCGR puissent s'appliquer. En matière, par exemple, d'actif immobilisé ou de reconnaissance d'éléments de passifs. Nous avons alors pris plusieurs décisions: «Voilà, nous procéderons de telle ou telle façon». Nous nous sommes alors retrouvés au milieu des pires discussions que vous puissiez imaginer, puisqu'il nous fallait décider nous-mêmes lesquels des PCGR nous appliquerions ou non. Très vite, nous avons découvert qu'il s'agissait d'un débat sans fin, à moins d'en revenir à la question fondamentale: «Pourquoi préparons-nous des états financiers?»

C'est certainement une question plus fondamentale que celle de savoir si oui ou non on examine les immobilisations. Alors, au sein du gouvernement—comme d'ailleurs au Comité de vérification et de comptabilité du secteur privé—nous nous sommes rendus compte qu'avant de décider lesquels des PCGR s'appliqueraient, il fallait commencer par comprendre à quoi servaient les états financiers; ce qui implique, très franchement, que le gouvernement est peut-être une entité un peu différente, poursuivant donc des objectifs un peu différents et que par conséquent ce qu'on cherche à communiquer est également différent.

C'est en fait à cela que nous sommes revenus. À partir de là, nous disposions d'une base conceptuelle pour élaborer des principes comptables. On pouvait toujours se référer à notre modèle sur la raison d'être des états et dire: «Cela a-t-il du sens ou non?» Ce qui a fait disparaître un grand nombre des effrayantes discussions internes antérieures, car aussitôt que l'on se fut entendu sur le sens et la portée de l'idée et que l'on eut établi un modèle de ce que nous cherchions à faire, nous pouvions nous y référer pour décider de la validité de telle ou telle politique comptable.

Le sénateur Sinclair: Ce qui me dérange, c'est que si nous n'avions pas de PCGR dans le secteur privé les comptes nous inspireraient beaucoup moins confiance qu'ils ne le font aujourd'hui. A défaut d'un ensemble de principes et de règles dans le secteur public, et qui soient acceptés par tous, il est plus difficile, quels que soient les efforts faits, de parvenir à établir une telle confiance. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi, si on s'attend à l'échelle internationale, vous n'arrivez pas, dans une sphère beaucoup plus restreinte, à vous entendre au sujet des comptes publics.

M. MacDonald: Sénateur, je crois que nous pouvons nous entendre et que nous nous entendrons. Mais vous devez reconnaître que nous sommes au point de départ d'un processus qui, dans le secteur privé a été lancé en 1946, si je me souviens, avec le Bulletin nº 1 sur «Les normes de divulgation des états financiers des entreprises manufacturières et commerciales».

[*Text*]

the last 30 years, until now it forms section 1500 of the CICA handbook.

In fact, in generally accepted accounting principles for government, we are probably back about two or two and a half years, from October, 1946. Certainly I want to see generally accepted accounting principles for government, because, frankly, it makes my job a lot easier. It will narrow our differences of opinion with our auditors. Certainly it will not eliminate them, but it makes it a lot easier if we can carry on a dialogue more in the manner that the private sector corporation carries on a dialogue with its auditor. But we are just taking off. It has been two years since this work begun, and, quite frankly, we are not there yet; but I would certainly not disagree with you that ultimately we all hope to see a generally accepted body of accounting policies that will offer comfort to all users of government financial statements.

Senator Sinclair: I noted your answer to a question asked by Senator Hicks, namely, that you have a procedure for evaluating loans and taking an appropriate look at those. What do you do in the case of impairment of capital in connection with crown corporations?

Mr. MacDonald: I will ask Mr. Ranger to respond to that.

Mr. Ranger: In the evaluation that Mr. Macdonald described there are, of course, two categories: loans, and investments, which is share capital. I will not touch on loans, because that is based on collectibility. In the determination of the value of our investment, there are a number of criteria that we use. Impairment of capital is one of them. The rate of return on our investment is another measure that we use. When we take into consideration those factors, if we determine that the value of the shares that we have acquired, or the capital we hold, does not provide us with an adequate rate of return, or if there is an impairment of capital, we put in a provision for an eventual loss on it, and we revalue that every year, depending on the results of the financial statement.

Senator Sinclair: And that goes into the annual accounts?

Mr. Ranger: It goes as an allowance on the statement of assets and liabilities, and, of course, as an increase or decrease to the deficit, but mostly an increase.

Senator Everett: I have not read the brief and I am not a member of the committee but I have a supplementary question to Senator Sinclair's question. Were you talking about using the CICA rules in respect of government accounting generally or were you referring to the crown corporations?

Mr. MacDonald: I was referring to the work that the CICA is now undertaking to develop a set of generally accepted accounting principles for the government.

Senator Everett: So you would not be talking about, for example, capitalizing government assets?

Mr. MacDonald: I think it is safe to say that at this point in time the committee is not really thinking of that at all. They are not ruling it out downstream; it is just that there are some

[*Traduction*]

Cette norme a été révisée trois fois depuis trente ans, et forme aujourd'hui l'article 1500 du manuel de l'ICCA.

En matière de principes comptables généralement reconnus pour le gouvernement, nous sommes probablement en arrière d'environ deux à deux ans et demi, depuis octobre 1946. J'aimerais beaucoup, certes, qu'il y ait de tels principes pour le gouvernement car, en toute franchise, cela simplifierait ma tâche. Nous aurions moins de divergences d'opinion avec nos vérificateurs. Il y en aura toujours sans doute, mais le dialogue serait beaucoup plus aisé, comme il l'est dans l'entreprise du secteur privé avec son vérificateur. Mais nous ne faisons que démarrer. Le travail a commencé il y a deux ans et assurément nous n'avons pas encore terminé. Je vous concède volontiers que nous espérons tous un jour qu'il y ait un ensemble de politiques comptables généralement reconnues qui inspireront confiance à tous ceux qui consultent les états financiers du gouvernement.

Le sénateur Sinclair: J'ai noté la réponse que vous avez faite à une question du sénateur Hicks, à savoir que vous avez une façon d'évaluer les prêts et de les étudier. Que faites-vous en cas d'insuffisance de capital des sociétés d'État?

M. MacDonald: Je demanderais à M. Ranger de vous répondre.

M. Ranger: L'évaluation dont parlait M. Macdonald comprend deux catégories: les prêts et les investissements qui sont un capital social. Je ne toucherai pas aux prêts, car ils sont fondés sur la possibilité du recouvrement. En ce qui concerne l'évaluation de nos investissements, plusieurs critères sont utilisés. D'abord l'insuffisance de capital. Le rendement de notre investissement est une autre mesure utilisée. En tenant compte de ces facteurs, si nous établissons que la valeur des actions acquises, ou du capital détenu, ne donne pas un rendement satisfaisant, ou s'il y a insuffisance de capital, nous prévoyons une disposition en cas de perte éventuelle et nous réévaluons la situation chaque année, selon les résultats de l'état financier.

Le sénateur Sinclair: Et cela figure dans les comptes annuels?

M. Ranger: Cela apparaît comme allocation sur le bilan de l'actif et du passif et, bien entendu, comme une augmentation ou une diminution du déficit, mais la plupart du temps une augmentation.

Le sénateur Everett: Je n'ai pas lu votre mémoire et je ne suis pas membre du Comité, mais j'ai une question qui fait suite à celle du sénateur Sinclair. Était-il question d'utiliser les règles de l'ICCA pour l'ensemble de la comptabilité publique ou visiez-vous seulement les sociétés d'État?

M. MacDonald: Je faisais allusion au travail entrepris par l'ICCA en vue de mettre au point pour le gouvernement un ensemble de principes comptables généralement reconnus.

Le sénateur Everett: Il ne serait donc pas question, par exemple, de capitalisation de l'actif gouvernemental?

M. MacDonald: Je ne risque rien en disant que pour l'instant le Comité ne pense pas du tout à cela. Il n'a pas écarté cette possibilité, mais elle soulève un tas de difficiles questions

[*Text*]

very difficult conceptual questions associated with that matter which remain to be studied at some length before they can be deemed to be generally accepted.

Senator Roblin: I have a certain amount of sympathy for our witnesses this morning because they are in charge of a leviathan. It takes a long time to get a leviathan turned around and headed in another direction but I want to encourage them in that process. I do not have a question but would like to lay out certain propositions which might be considered. The first one is what is the purpose; what are we trying to do and what use will we make of these figures? At the risk of exaggerating, and I assure you that I am, it seems to me that there has been a tendency in the past to stick to strict Gladstonian principles which have to do with the reporting to Parliament with respect to funds that Parliament has provided, modified by the complexity of the legislation which distorts the whole picture. I suggest that that view of the function of the public accounts system should be re-examined. I do not really think that reporting to Parliament covers everyting that we expect from our public accounting system, for the simple reason that the whole function of government in our society has changed. What I really want to know from the public accounting system in this day and age is its economic effects. Today the government is intervening more and more into the economy of the state and, therefore, the figures that they give us should be designed to provide the maximum amount of information as to the economic effects of what is going on. Reporting to Parliament is only part of what we expect from the public accounts.

What I have said leads directly to the argument about using the national accounts as our basic financial document but I shall leave that aside for one moment. Under the present system we have something which does not recognize fully the purpose that I suggest ought to be included among the goals of public accounting, namely, to assess the economic performance and economic fallout and effects of what is going on. One of the reasons why it is inadequate is because it is incomplete. They do not give us the big picture, the universe encompassed in the public accounting system. The reports are not as broad as they should be. For example, crown corporations ought to be included in a more direct way than they are at the present time.

I also think that it is misleading that we do not have information about contingent liabilities that we can detect in our national and economic policies.I agree with those that think that the unemployment insurance deficit ought to be included somewhere as part of the government's responsibilities because everybody here knows that the government is either going to raise it by wage tax, which is the most common procedure in financing unemployment insurance, or they are going to supply the money from a consolidated revenue fund. It may be that we are going to have to face the same question with respect to the Canada Pension Plan because in a short time it will be running up a deficit and some account will have to be taken of it. I also regret a certain lack of consistency. The post office is a good example. A couple of years ago the public accounts showed the whole situation with respect to the post office—its income, expenses and deficit—which has a noticeable effect on the grand total. Suddenly the post office becomes a crown cor-

[*Traduction*]

théoriques qu'il faut éclaircir avant que l'on puisse juger qu'elles sont généralement reconnues.

Le sénateur Roblin: J'éprouve une certaine sympathie à l'endroit de nos témoins de ce matin en raison du géant dont ils s'occupent. Il faut beaucoup de temps pour amener un géant à se tourner et à changer de direction, mais je voudrais les encourager en ce sens. Je n'ai pas de question, mais voudrais faire quelques propositions susceptibles d'être retenues. Premièrement, quel est le but visé, c'est-à-dire qu'essayons-nous de faie et quel usage ferons-nous de ces chiffres? Au risque d'exagérer, et je vous assure que c'est le cas, il me semble qu'on a eu dans le passé tendance à adhérer à de stricts principes gladstoniens relativement aux rapports faits au Parlement de l'utilisation des fonds que lui-même affecte, sans parler de la complexité de la loi, qui fausse tout le tableau. Je propose que cette vision de la fonction des comptes publics soit réexaminée. Je ne pense pas vraiment que les rapports au Parlement couvrent tout ce à quoi nous nous attendons de notre système de comptes publics pour la simple raison que la fonction du gouvernement dans notre société a changé. Ce que je veux savoir du système des comptes publics en cette époque, c'est son incidence économique. Aujourd'hui, le gouvernement intervient de plus en plus dans l'économie de l'État et par conséquent, les chiffres qu'il nous fournit devraient viser à donner le maximum de renseignements sur l'incidence économique de ce qui se passe. Les rapports au Parlement ne sont qu'une partie de ce à quoi nous nous attendons des comptes publics.

Ce que j'ai dit conduit directement à l'argument voulant qu'on utilise les comptes nationaux comme documents financiers de base, mais je laisserai cette question de côté pour l'instant. Dans le cadre du régime actuel, on ne reconnaît pas pleinement un objectif qui, comme je viens de le signaler, devrait être intégré aux comptes publics: évaluer le rendement de l'économie et les retombées économiques de ce qui se passe. Notre régime est inadéquat entre autres parce qu'il est incomplet. On ne nous présente pas une vue d'ensemble, c'est-à-dire l'univers statistique qu'embrassent les comptes publics. Les rapports ne sont pas aussi vastes qu'ils devraient l'être. Par exemple, l'activité des sociétés de la Couronne devrait être comptabilisée de façon plus directe qu'à l'heure actuelle.

Je pense aussi qu'il est trompeur de ne pas donner de renseignements sur le passif éventuel que nous pouvons déceler dans nos politiques nationales et économiques. Je suis d'accord avec ceux qui disent que le déficit de l'assurance-chômage devrait être inclus quelque part en tant que partie intégrante des responsabilités du gouvernement. Tous ceux qui sont ici savent que le gouvernement se procurera les fonds nécessaires soit par un impôt sur les salaires, moyen le plus courant de financer l'assurance-chômage, soit par une ponction sur le fonds du revenu consolidé. Il se peut que nous ayons à faire face à la même question pour ce qui est du Régime de pensions du Canada, car dans peu de temps, il sera déficitaire et l'on devra en tenir compte d'une manière quelconque. Je regrette aussi qu'il y ait un certain manque de cohérence. Le ministère des Postes en est un bon exemple. Il y a deux ans, les comptes publics en présentaient la situation globale, c'est-à-dire les revenus, les dépenses et le déficit, ce qui avait une incidence

[*Text*]

poration and its activities are removed. We do not seem to have any well defined system of reaching for consistency so that we can compare one year with another.

I realize it is a policy matter which cannot be dealt with by our witnesses but I would like to get some expression from the committee at some stage as to what they expect in the public accounts. If they merely want reporting, it is probably adequately dealt with. The governement is the economic manager of the nation today and we have to face that fact. However, our public accounts do not reflect sufficiently that change. So those like us who either hope to manage this machine or criticize the management of it should have more information and sounder information on which to base our criticism. That is my little speech on this subject and I am not sure whether the witnesses want to comment.

Mr. MacDonald: I am always ready to comment on anything. I am very sympathetic to what you have said and I agree that the economic effects are important. Somehow one has to get a handle on the totality of the governmental involvement. Our problem, as I said earlier, is that one set of statements cannot be all things to all people. Let us suppose for a moment that we expanded the entity, that we dragged in all the crown corporations and all the special purpose accounts and provided you with an economic impact statement such as the one you have described. I guess it would be done at the expense of direct accountability of those funds that are first identified by the Minister of Finance in the budget, later tabled as estimates of the Government of Canada and subsequently reported in the public accounts in a summary fashion which is what I consider to be the hard core accountability of this very narrowly defined government entities, those departments and agencies operated within the government in the narrowest sense. The trick is to try to provide the kind of information that is required without eroding that narrower accountability as well. Crown corporations prepare annual reports and have a separate line of accountability. What could be a solution is a separate set of statements. Someone referred earlier to the Government of Alberta which, I believe, has two sets of statements which outline the picture both ways. However, I would certainly welcome any opinion the committee would care to offer in its report on this issue.

Senator Roblin: I want to be clear on one point. I do not want to follow the principle of consolidation to the point where it obscures what is going on down below. I think the figures should encompass everything but should be arranged in such a way that you can find out what these various bodies are doing. One thing that bothers me right now is the recently issued report of the Canada Development Investment Corporation.

Mr. Ranger: The Canada Development Investment Corporation.

[*Traduction*]

appréciable sur le grand total. Puis soudainement, ce ministère devient une société de la Couronne et ses activités sont supprimées des comptes publics. Il ne semble pas que nous ayons un système parfaitement cohérent permettant de faire des comparaisons entre une année et une autre.

Je sais bien que c'est une question de politique dont nos témoins ne peuvent traiter, mais j'aimerais qu'à un moment donné, le comité exprime ce à quoi il s'attend des comptes publics. S'il ne veut que des rapports, les comptes actuels sont probablement adéquats. Le gouvernement est le gestionnaire du pays et nous devons reconnaître ce fait. Cependant, nos comptes publics ne reflètent pas suffisamment ce changement. Donc, ceux qui, comme nous, espèrent gérer cet appareil ou en critiquer la gestion devraient avoir des renseignements plus nombreux et meilleurs sur lesquels fonder leurs critiques. Voilà donc ce que j'avais à dire à ce sujet et je ne suis pas certain si les témoins veulent faire des observations à cet égard.

M. MacDonald: Je suis toujours prêt à formuler des observations sur quoi que ce soit. Je considère d'un œil très favorable ce que vous avez dit et je reconnais que la question des répercussions économiques est importante. D'une manière ou d'une autre, il faut trouver un moyen d'embrasser la totalité de l'engagement gouvernemental. Notre problème, comme je l'ai dit plus tôt, c'est qu'une série d'états financiers ne peut vouloir dire tout pour tout le monde. Supposons un instant que nous élargissions l'univers statistique des comptes publics de manière à englober toutes les sociétés de la Couronne et tous les comptes pour fins déterminées, fournissant ainsi une évaluation de l'incidence économique comme celle que vous avez décrite. J'imagine que ce serait au détriment de la comptabilité directe des fonds qui sont d'abord déterminés par le ministre des Finances dans son budget, puis déposés en tant que prévisions budgétaires du gouvernement du Canada et finalement rapportés dans les comptes publics de façon sommaire, ce que je considère comme étant la véritable comptabilisation de éléments gouvernementaux strictement définis que sont les ministères et les organismes de la Couronne. Le truc consiste à essayer de fournir les renseignements requis sans éroder cette étroite responsabilité. Les sociétés de la Couronne établissent des rapports annuels et ont une obligation redditionnelle distincte. Il pourait y avoir une série d'états financiers distincte pour ces sociétés. Quelqu'un a fait plus tôt allusion au gouvernement de l'Alberta qui, je crois, a deux séries d'états financiers pour décrire sa situation. Cependant, je me féliciterais de tout avis que le Comité voudrait présenter dans son rapport à cet égard.

Le sénateur Roblin: J'aimerais éclaircir une question. Je ne voudrais pas qu'on suive le principe de la consolidation au point d'obscurcir ce qui se passe. Je pense que les chiffres devraient tout englober mais qu'ils devraient être disposés de manière qu'on puisse découvrir ce que ces divers organismes font. Une chose qui me dérange actuellement, c'est le récent rapport de la Corporation canadienne de développement des investissements.

M. Ranger: La Corporation pour le développement des investissements du Canada.

[*Text*]

Senator Roblin: That is it; I must confess that I did not read every line of this document, but I looked through it carefully and could not see any reference in the report of the CDIC which includes Canadair. I did not see any reference to the debt of old Canadair, if you want me to put it that way, of $1.35 billion. I do not know where that amount of money has gone, but it certainly does not appear in the CDIC figures at the present time.

I want to protect my flank and will, therefore, look at the document once again, but I think I am right when I say that that figure does not appear anywhere. That bothers me somewhat because the new Canadair looks good with no debt, but I should like to know what happened to the debt of old Canadair. It has disappeared into the machine someplace, and no doubt it will emerge in due course, but it is that kind of—if I may express my opinion—fudging of the situation that I find difficult to agree with.

I guess it is just part of my main pitch that I want to see all of the facts on the table so that those who are interested in following these matters have a complete picture. My concern is that we do not get the complete picture—sometimes it is inadvertent and sometimes it is not inadvertent, but in any case I want to see all of the nuts and bolts that I can.

The Deputy Chairman: Thank you, Senator Roblin. Senator Thériault?

Senator Thériault: I have a hard time differentiating between deficits per capita and deficits based on other factors. Currently, depending on what position you speak from, we hear about the comparative deficits of the United States and Canada. The United States has a deficit of $200 billion with a population of 250 million; Canada has a $30 billion deficit and a population of 25 million. Canada's deficit is twice as high as that in the United States. What are your comments on that?

Mr. MacDonald: I cannot speak with any authority on the American deficit; however, I would not be at all surprised if you were to sit down and look at the way in which it was calculated that you would find out there were some accounting practices that were different. I suspect the only way to look at that would be to look at the internationally-compared standards, and quite frankly I have not done so. So, I am not really in a position to respond to your question.

Senator Thériault: You mentioned earlier the international accounting procedures used in the international community. Are you telling me that no one in the Government of Canada looked at those procedures?

Mr. MacDonald: I am sure that representatives from the Department of Finance will be prepared to discuss that at some length with you. I simply do not have that knowledge and it is not an area for which I am responsible. I am just another uninformed commentator in the area.

Senator Thériault: If you are uninformed, what do you think the rest of us are?

Mr. MacDonald: Let me just point out that in terms of responsibility for the deficit and comparability, and that sort

[*Traduction*]

Le sénateur Roblin: C'est exact. Je dois avouer que je n'ai pas lu chaque ligne de ce document, mais je l'ai examiné soigneusement et n'ai pu voir quelque renvoi que ce soit à Canadair. Je n'y ai vu aucune allusion à la dette de l'ancienne Canadair, si je puis m'exprimer ainsi, de 1,35 milliard de dollars. Je ne sais pas où est passée cette somme, mais elle ne figure actuellement pas dans les chiffres de la Corporation.

Pour m'en assurer, j'examinerai à nouveau le document, mais je pense avoir raison quand je dis que cette somme ne figure nulle part. Cela me dérange quelque peu, car la nouvelle Canadair paraît bien sans dette. J'aimerais cependant savoir ce qu'il est advenu de la dette de l'ancienne Canadair. Elle est disparue quelque part dans les rouages de l'appareil mais refera sans aucun doute surface en temps opportun. C'est ce type d'embrouillement que je trouve difficile à accepter.

J'imagine que c'est simplement parce que j'aime que tous les faits soient bien exposés, de manière que les intéressés aient une image complète de ce qui se pass. Je me préoccupe de ce que nous n'ayons justement pas d'image complète; c'est parfois par inadvertance, mais en d'autres cas, ce ne l'est pas. Quoi qu'il en soit, j'aime pouvoir retrouver le plus d'éléments possible.

Le président suppléant: Merci, sénateur Roblin. Sénateur Thériault?

Le sénateur Thériault: J'ai du mal à différencier les déficits par habitant des déficits établis d'après d'autres facteurs. Actuellement, on entend parler des déficits comparatifs des États-Unis et du Canada. Les États-Unis ont un déficit de 200 milliards de dollars pour une population de 250 millions d'habitants; le Canada a pour sa part un déficit de 30 milliards de dollars et une population de 25 millions d'habitants. Le déficit du Canada est donc deux fois plus élevé que celui des États-Unis. Quelles sont vos observations à ce sujet?

M. MacDonald: Je ne puis parler avec autorité du déficit américain, mais si vous étudiez la façon dont il a été calculé, je ne serais nullement surpris que vous découvriez des différences sur le plan des pratiques comptables utilisées. Je pense que la seule façon de considérer les choses est d'examiner les normes d'un point de vue international et sincèrement, je ne l'ai pas fait. Je ne suis donc pas en mesure de répondre à votre question.

Le sénateur Thériault: Vous avez parlé plus tôt des méthodes comptables utilisées à l'échelle internationale. Voulez-vous dire que personne au gouvernement canadien n'a étudié ces méthodes?

M. MacDonald: Je suis sûr que les représentants du ministère des Finances seront disposés à en discuter avec vous. Je n'ai pas ces connaissances et ce n'est pas un domaine dont je suis chargé. Je suis simplement un autre commentateur non informé à cet égard.

Le sénateur Thériault: Si vous n'êtes pas informé, qu'est-ce à dire de nous?

M. MacDonald: Permettez-moi simplement de signaler qu'en ce qui concerne le déficit, les comparaisons, etc., deux

[*Text*]

of thing, there are divisions in the Department of Finance which make it their prime responsibility to do that. An expert out of his area is simply another judgment, a judgment no more equal in value than any other person's. In that regard I have to disclaim any further comment.

The Deputy Chairman: Do you have any knowledge of what happened to the $1.35 billion for Canadair?

Mr. MacDonald: Mr Chairman, I have not read the report, but I am sure it has not disappeared. It will be on the books somewhere.

The Deputy Chairman: Would that not increase our current deficit?

Mr. Ranger: That depends on how the government finances that debt. You may be aware that currently the amount of money borrowed by de Havilland and Canadair was borrowed on the private market and was guaranteed by Canada. So, Canada shows that amount as a contingent liability on its books, therefore, it is not a direct liability of Canada until such time as there is a default or non-payment of the debt by either one of those corporations.

If you look at the accounts of those corporations, I imagine that in those accounts you will find that debt as a direct liability of those corporations.

Senator Roblin: You did not look through the veil, as I think you should have, to assess the reality of the situation. The reality of the situation is that there has been no default as yet; everybody knows perfectly well that this will be an obligation on the taxpayers of Canada. We cannot get certain people to admit that, but I think we need to pierce the veil.

The Deputy Chairman: Senator Hicks?

Senator Hicks: There are a number of instances where the book value of crown corporations and things such as that do not coincide with their actual value today. The public accounts show a valuation allowance. What I should like to know is whether this valuation allowance adequately represents the depreciation of that asset, if it is regarded as an asset, and how is the valuation allowance calculated.

Specifically, if you look at page 2-7 and the expenditures for the fiscal year ended March 31, 1983, you will see a provision for valuation, and one adds to the expenditures for that year $1.5 billion. Then if you look at the next page and at the assets of Canada, you see "less allowance for valuation." It was $2.5 billion in 1982 and was increased by $1.5 billion, so we have a decrease in our assets carried forward of $4 billion. Where did the $1.5 billion come from? Was that just picked out of the air? How much work lies behind that in saying this is the amount we should deduct for value losses in those assets.

Mr. Ranger: Let me assure you that a lot of my hair fell out when trying to establish that figure.

Every year we review all the asset balances we have; we review all of the loans and investments we have. We do that every year. We obtain input from the departments. Every department that administers a loan provides us with input.

[*Traduction*]

divisions du ministère des Finances en font leur principale responsabilité. En dehors de sa spécialité, un expert ne peut que donner une opinion qui vaut celle d'une autre personne. Je n'ai donc pas d'autres observations.

Le président suppléant: Savez-vous ce qu'il est advenu de ces 1,35 milliard de dollars de dettes de Canadair?

M. MacDonald: Monsieur le président, je n'ai pas lu le rapport, mais je suis certain qu'elle n'est pas disparue. Elle doit figurer quelque part dans les livres.

Le vice-président: N'augmenterait-elle pas notre déficit actuel?

M. Ranger: Tout dépend de la manière dont le gouvernement finance cette dette. Vous savez peut-être que les fonds empruntés par de Havilland et Canadair l'ont été sur le marché privé et qu'ils sont garantis par le Canada. Le Canada comptabilise donc cette somme comme un passif éventuel. Ce n'est pas un passif direct tant qu'il n'y a pas défaut de paiement de la part de l'une de ces sociétés.

En examinant les comptes de ces sociétés, j'imagine que vous y verrez la dette comme un élément de passif direct.

Le sénateur Roblin: Vous n'avez pas levé le voile sur la situation, comme vous auriez dû à mon avis le faire. Il n'y a pas encore eu défaut de paiement et tout le monde sait parfaitement bien qu'il s'agit d'une obligation qui sera imposée aux contribuables du Canada. Nous ne pouvons le faire admettre à certaines personnes, mais je pense que nous devons lever ce voile.

Le vice-président: Sénateur Hicks?

Le sénateur Hicks: Il y a des cas où la valeur comptable des actifs des sociétés de la couronne ne coïncide pas avec leur valeur réelle aujourd'hui. Les comptes publics établissent une provision pour évaluation. J'aimerais savoir si cette provision traduit adéquatement la dépréciation de cet élément d'actif, si c'en est un, et comment elle est calculée.

Si vous examinez à la page 2-7 les dépenses pour l'année financière terminée le 31 mars 1983, vous verrez une provision pour évaluation, et l'on ajoute aux dépenses de cette année là 1,5 milliard de dollars. A la page suivante, vous verrez à l'actif du Canada «moins provision pour évaluation». Le déficit de 2,5 milliards en 1982 a été augmenté de 1,5 milliard, de sorte que l'actif reporté est de 4 milliards de moins. D'où viennent ces 1,5 milliards? De nulle part? Comment a-t-on déterminé la somme qu'il convenait de déduire de cet actif pour perte de valeur?

M. Ranger: Je vous assure que j'ai travaillé fort pour parvenir à ce chiffre.

Chaque année, nous révisons tous les éléments d'actif que nous avons, de même que nos prêts et investissements. Nous le faisons tous les ans. Nous obtenons des données des ministères. Chaque ministère qui administre un prêt nous fournit des données. Ils déterminent la perceptibilité de ces prêts. Nous utili-

[*Text*]

They determine the collectability of those loans. We take that information and reflect it as part of the $4 billion.

We also take the financial reports of the various crown corporations in which we have investments, and as I said to Senator Sinclair, we look at a number of factors insofar as the share capital of a crown corporation in which we have an investment, and on that basis we arrive at a judgment which says that the amount of the loans and investments that we have is overstated by an amount of $4 billion.

That work we do every year is reviewed by the Auditor General in two places: First of all, the input provided by the department is reviewed by the departmental representatives of the Auditor General; when we collect all of the information and arrive at a total amount it is reviewed a second time by the representative of the Auditor General who is responsible for auditing the Public Accounts of Canada. So it is not an amount that has been pulled out of the air but it has been established with a lot of determination and work.

Senator Hicks: Can I conclude from what you said then that the Auditor General would be in agreement with this figure of $1.5 billion that I referred to?

Mr. Ranger: Yes. If he was not satisfied, you would see it as a comment in his opinion.

Senator Hicks: As a note. The Auditor General has qualified his report because of the failure to provide for liabilities under statutory authorities, for instance, employees' termination benefits, including the indexed portion of superannuation plans and the liability arising from debt guarantees of the crown corporations like Canadair. Why are these liabilities omitted in our accounts? It seems to me that they are real and that they ought to be shown. I suppose I am following up the same line of questioning that Senator Roblin initiated a while back.

Mr. MacDonald: I mentioned earlier, senator, that there is really a continuum. You have hard liabilities on one end, and then you have a whole gradation of softer liabilities until you get to what I would call contingent liabilities and even commitments on the other hand. I think that the comments that the Auditor General made can be put into two categories. There are those that are really based on estimates of future events happening. For instance, the booking of employee termination benefits and illness, and we arrive at certain liability estimates based on a variety of actuarial assumptions. In one case the Supplementary Retirement Benefits Act, which is responsible for the major component of those unrecorded liabilities to which the Auditor General is objecting, is very explicit as to how it directs us to account for those liabilities. Quite frankly, it is not consistent with the other major pieces of pension legislation. Therefore, the Auditor General has pointed out that we are not recognizing the actuarial liability on the indexed portion of employee pensions, not only, first of all, for those employees who are now retired, but also those employees who are working and will retire in the future. In that case we are constrained by legislation from making the necessary adjustment.

When you get into the area of the crown corporations, the other liabilities take us into the area where, as we stated ear-

[*Traduction*]

sons ces renseignements et en tenons compte pour parvenir à ce chiffre de 4 milliards.

Nous utilisons aussi les rapports financiers des sociétés de la couronne dans lesquels nous avons investi, et comme je l'ai dit au sénateur Sinclair, nous étudions un certain nombre de facteurs comme les actions que nous détenons dans ces sociétés, ce qui nous permet de déterminer qu'il y a un dépassement de 4 milliards par rapport au montant de nos prêts et investissements.

Ce travail, que nous effectuons chaque année, est révisé par le vérificateur général en deux temps: les données fournies par le ministère sont révisées par les représentants du vérificateur général, puis nous recueillons toutes ces données et soumettons un chiffre total qui est révisé par le représentant du vérificateur général chargé de la vérification des comptes publics du Canada. Ce n'est donc pas une somme qui vient de nulle part mais qui a été établie grâce à beaucoup de détermination et de travail.

Le sénateur Hicks: Puis-je en conclure que le vérificateur général serait d'accord avec ce chiffre de 1,5 milliard de dollars auquel vous faites allusion?

M. Ranger: Oui. Sinon, nous considérerions qu'il s'agit d'une observation de sa part.

Le sénateur Hicks: D'une note. Le vérificateur général a émis des réserves dans son rapport parce qu'il n'a pas pu rendre compte dans les autorisations statutaires de certains éléments de passif comme les primes de cessation d'emplois, y compris la partie indexée des régimes de retraite et les éléments issus des garanties de dettes des sociétés de la Couronne comme Canadair. Pourquoi ces éléments de passif sont-ils omis de nos comptes? Il me semble qu'ils sont réels et devraient être comptabilisés. Ma question est probablement dans la même ligne de pensée que celle du sénateur Roblin.

M. MacDonald: J'ai déjà mentionné, sénateur, qu'il y avait vraiment une continuité. On trouve le passif immobilisé à une extrémité, puis toute une série d'éléments de passif au titre de programmes et, finalement, le passif éventuel et même les engagements. Je pense que les observations du vérificateur général peuvent être classées en deux catégories: il y a celles qui sont vraiment basées sur des évaluations quant à l'avenir. Par exemple, la comptabilisation des indemnités de cessation d'emploi et congés de maladie; et nous arrivons à certains éléments de passif évalués selon diverses hypothèses actuarielles. Dans un cas, la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires, responsable de la principale composante de ces éléments de passif non comptabilisés auxquels s'oppose le vérificateur général, est très explicite quant à la manière de comptabiliser ces éléments de passif. Sincèrement, elle n'est pas conforme aux autres lois principales relatives aux pensions. Le vérificateur général soutient donc que nous ne reconnaissons pas le passif actuariel relatif à la partie indexée des pensions d'employés, non seulement pour les employés qui sont déjà à la retraite mais aussi pour ceux qui travaillent et prendront leur retraite plus tard. En ce cas, la loi nous oblige à procéder au rajustement nécessaire.

Pour ce qui est des sociétés de la Couronne, l'autre passif nous amène au domaine où, comme nous l'avons dit plus tôt, il

[*Text*]

lier, there has technically been no default on the part of Canadair and de Havilland. They are outside of our accounting entity and, as such, until a default occurs it is not recognized as a liability. We book it as a contingent, I believe, but it is not a direct liability.

I recognize that for many people this may not be a very satisfactory response, but it is outside of the entity. I recall that many years ago when our first national railway was being built, the government of the day, although it was being built privately with private capital raised in Europe, was forced to underwrite a particular loan issue in Europe simply because, despite the fact that it was viewed as being a private enterprise insofar as the international money markets were concerned, it was, in fact, an undertaking of the country. As such, the economic substance overrode the legal form. I guess we are into a similar situation with respect to your second point in that regard.

It could be cut down into two areas. In some cases legally we are prohibited from reporting these simply because we report in compliance with the law, and, secondly, many of the other liabilities are more in the nature of commitments. They are things that will happen in a subsequent year and are recognized in the annual estimates and taken in at that point in time. That is the basis upon which to date we have prepared these statements, and it is in accordance with our policies in effect at this time.

Senator Hicks: Mr. MacDonald's reply, Mr. Chairman, prompts me to say that while he as Deputy Comptroller General and his office have been entirely correct, our criticism ought more properly to be directed to the policies which enable him and his office to countenance these omissions and so on.

Senator Roblin: They require it.

Senator Hicks: That is right, they do not enable him but require him to do it. Mr. Chairman, the Government of Canada is quite different from commercial business in that it writes off its expenditures on fixed assets rather than capitalizing them. Are you looking at this with a view to determine whether this is the right practice or whether it ought to be changed?

Mr. MacDonald: At this point in time, senator, we recognize that as an outstanding issue. Quite frankly, we are not examining that in any great detail at this point in time for a number of reasons. First of all, as I mentioned, the nature of the business is different and so the depreciation of fixed assets to establish a match between the revenue received from a particular service or a good that is sold and the full cost, is not a factor in terms of presenting our financial statements. Albeit it is important in the internal management of the particular department, it is not a factor that we reflect in our statements.

Secondly, I am not sure what you gain if we were to book all the assets of the Government of Canada. Let me speculate for a moment. The American government has had prototype financial statements prepared on a full gap basis for some years now. They were prepared by the general accounting

[*Traduction*]

n'y a techniquement aucun défaut de paiement de la part de Canadair ou de de Havilland. Elles ne font pas partie de notre univers statistique et s'il n'y a pas défaut de paiement de leur part, les sommes qui les concernent ne sont pas comptabilisées en tant qu'éléments de passif. En fait, c'est un passif éventuel et non pas direct.

Je sais que pour bien des personnes, ce n'est peut-être pas une réponse satisfaisante, mais ces sommes ne font pas partie de notre univers statistique. Je me rappelle qu'il y a bien des années, quand notre premier chemin de fer national a été construit, bien que les capitaux servant à la construction aient été des capitaux privés recueillis en Europe, le gouvernement de l'époque a dû souscrire un prêt particulier en Europe simplement parce que, outre que le gouvernement était considéré comme une entreprise privée par rapport au marché monétaire international, il s'agissait d'une entreprise du pays. A ce titre, la substance économique l'emporte sur la forme juridique. J'imagine que nous sommes en présence d'une situation semblable pour ce qui est de votre deuxième question.

On pourrait répartir la question en deux domaines. Dans certains cas, nous ne pouvons légalement faire rapport de ces éléments simplement parce que nous devons respecter la loi. Deuxièmement, bon nombre des autres éléments de passif représentent des engagements. Il y a des choses qui se produiront une année plus tard et qui seront alors reconnues dans les budgets annuels. Voilà comment nous avons jusqu'à maintenant établi ces états financiers, et ce, conformément aux politiques en vigueur à cette époque.

Le sénateur Hicks: La réponse de M. MacDonald, monsieur le président, me porte à dire que bien que lui, en tant que contrôleur général adjoint, et son bureau aient entièrement raison, nos critiques devraient surtout porter sur les politiques qui leur permettent de faire ces omissions.

Le sénateur Roblin: Elles les contraignent à le faire.

Le sénateur Hicks: C'est exact, elles ne le leur permettent pas, mais les y obligent. Monsieur le président, le gouvernement du Canada est très différent des entreprises commerciales en ce qu'il amortit ses dépenses en fonction d'éléments d'actif immobilisés plutôt que de les capitaliser. Étudiez-vous cela en vue de déterminer si cette pratique convient ou s'il y aurait lieu de la modifier?

M. MacDonald: A ce stade, sénateur, nous reconnaissons que c'est une question en suspens. Sincèrement, nous n'étudions pas beaucoup la question à ce stade pour diverses raisons. D'abord, comme je l'ai mentionné, la nature de l'entreprise est différente, et la dépréciation des immobilisations, nécessaires pour établir une contrepartie entre les recettes engendrées par un service particulier ou un bien vendu au prix fort, n'est pas un facteur dont nous tenons compte dans la présentation de nos états financiers. Bien que ce soit important dans la gestion interne du ministère, ce n'est pas un facteur que nous traduisons dans nos états financiers.

Deuxièmement, je ne suis pas sûr de ce qu'on gagnerait si l'on devait comptabiliser tous les éléments d'actif du gouvernement du Canada. Permettez-moi un instant de spéculer. Le gouvernement américain fait effectuer des états financiers types depuis quelques années. C'est le General Accounting

[*Text*]

office, I believe. They are not audited and they do not seem to have advanced much beyond the stage of prototype financial statements. My question would be what would we gain as users of financial statements if we were to book all the assets of Her Majesty the Queen in right of Canada and start to depreciate them? Would we have materially better financial information on which to establish an assessment of the ongoing value and worth of the country? Is a net worth concept based on the difference between the total assets of the government and the liabilities the most appropriate measure of the health of the government? Is it the health of the economy and the ability of the tax base to sustain continued taxes to provide the services and to enable the economy to grow? I guess what I am saying is that in the microcosm of the private sector the net equity approach—the residual between the assets and liabilities—accrue to the owners. In the totality of government I am not sure in my own mind that that is the way in which you get the best information vis-à-vis the health and financial position of the government. I am not saying that it is not important because clearly it is. What I am saying is that I am not sure what the answer is. I am sure that it will be studied over the next few years but at this point in time we are not in a position to be definitive about it in any sense.

Senator Hicks: That is certainly a helpful comment, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Are there any other questions?

On behalf of the members of the committee, I should like to thank the witnesses who joined us this morning.

May I remind honourable senators that you are invited to our meeting on Tuesday, May 15 at 1.30 p.m. in room 356-S. The witnesses will be representatives of the Canadian Institute of Chartered Accountants.

On May 17 at 9 o'clock a.m. our meeting will be held in room 256-S. The Auditor General will be our witness at that time.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Office, je crois, qui en est chargé. Ces états ne sont pas vérifiés ni ne semblent avoir beaucoup dépassé l'étape du prototype. Je me demande ce que nous gagnerons en tant qu'usagers des états financiers à comptabiliser tous les éléments d'actif de Sa Majesté la Reine du chef du Canada et à commencer à les déprécier? Aurions-nous de meilleurs renseignements financiers sur lesquels fonder une évaluation de la valeur et de la richesse actuelles du pays? Un système de la valeur nette basé sur la différence entre l'actif total du gouvernement et son passif représente-t-il la meilleure mesure de la richesse du gouvernement? Est-ce la santé de l'économie et la capacité de l'assiette fiscale de soutenir des impôts suivis pour assurer les services et permettre à l'économie de croître? Dans le microcosme du secteur privé, l'approche de l'équité nette—le solde résiduel entre l'actif et le passif—va aux propriétaires. Dans l'ensemble du gouvernement, je ne suis pas sûr que ce serait la meilleure façon d'obtenir les meilleurs renseignements sur la position financière du gouvernement. Je ne dis pas que ce n'est pas important; ce l'est. Je dis que je ne suis pas sûr de la réponse. Je suis certain qu'on étudiera la question dans les années à venir, mais à ce stade, nous ne sommes pas en mesure de donner quelque précision que ce soit à cet égard.

Le sénateur Hicks: Voilà, certes, une observation utile, Monsieur le président.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions?

Au nom des membres du Comité, j'aimerais remercier les témoins qui ont comparu devant nous ce matin.

J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs qu'ils sont invités à assister à la réunion qui se tiendra le mardi 15 mai, à 13 h 30, dans la pièce 356-S. Nous entendrons alors les représentants de l'Institut canadien des comptables agréés.

Le 17 mai, à 9 heures, nous tiendrons une réunion dans la pièce 256-S. Le vérificateur général sera notre témoin.

Le comité s'ajourne.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Comptroller General:

Mr. J. A. MacDonald, Deputy Comptroller General, Policy Development Branch;

Mr. Richard Ranger, Director, Public Accounts Directorate.

Du Bureau du Contrôleur général:

M. J. A. MacDonald, sous-contrôleur général, Direction de l'élaboration des politiques;

M. Richard Ranger, directeur, Direction générale des comptes publics.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Tuesday, May 15, 1984

Issue No. 6

Second proceedings on:

The Examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session,
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Le mardi 15 mai 1984

Fascicule n° 6

Deuxième fascicule concernant:

L'étude du Budget déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

36774—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C. W. Doody, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Phillips
*Flynn	Pitfield
or Roblin	Sinclair
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault
*Olson	
or Frith	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C. W. Doody

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Phillips
*Flynn	Pitfield
ou Roblin	Sinclair
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault
*Olson	
ou Frith	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, February 23, 1984:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1985.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 23 février 1984:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le Comité sénatorial permanent des Finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 15, 1984
(6)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:32 p.m. the Deputy Chairman, the Honourable F. Leblanc, presiding.

Present: The Honourable Senators Leblanc, Godfrey, Hicks, Kelly, Sinclair, Stanbury, Thériault. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Molson.

In Attendance: Mr. Glen Ross, from the Parliamentary Centre.

Witnesses from the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. D. Larry Meyers, Chairman, Public Sector Accounting and Auditing Committee;

Mr. John Kelly, Research Director, Public Sector Accounting and Auditing Committee.

The Committee, in compliance with its Order of Reference, dated February 23, 1984, considered the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

The Chairman invited Mr. Meyers to make an opening statement following which he and Mr. Kelly answered questions put to them by members of the Committee.

At 2:55 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 MAI 1984
(6)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 32 sous la présidence de l'honorable F. Leblanc, vice-président.

Présents: Les honorables sénateurs Leblanc, Godfrey, Hicks, Kelly, Sinclair, Stanbury et Thériault (7).

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Molson.

Aussi présent: M. Glen Ross, du Centre parlementaire.

Témoins de l'Institut canadien des comptables agréés:

M. D. Larry Meyers, président, Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public;

M. John Kelly, directeur des recherches, Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

Le Comité, conformément à son Ordre de renvoi du 23 février 1984, procède à l'étude du Budget déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

Le président invite M. Meyers à faire une déclaration préliminaire, après quoi celui-ci et M. Kelly répondent aux questions des membres du Comité.

A 14 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 15, 1984

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:30 p.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, this afternoon we are resuming our debate on the main estimates for 1985. We have the pleasure of having with us today representives from the Canadian Institute of Chartered Accountants. Mr. D. Larry Meyers, Chairman of their Public Sector Accounting and Auditing Committee, is accompanied by Mr. John Kelly, CICA Research Director of the same.

I wish to mention that although Mr. Meyers is the Deputy Auditor General he is appearing in his capacity as chairman of the Public Sector Accounting and Auditing Committee and not as a representative of the Auditor General.

Mr. D. Larry Meyers, Chairman, Public Sector Accounting and Auditing Committee, Canadian Institute of Chartered Acccountants: Thank you, Mr. Chairman. We do have a brief opening statement. I appreciate the opportunity to meet with your committee in order to discuss government financial reporting. Our committee, which I will refer to as PSAAC, the Public Sector Accounting and Auditing Committee, has been studying this subject since its creation some two and a half years ago. We currently have an exposure draft on the objectives of government financial statements, which I believe you will find helpful in your deliberations, and any comments or questions which you may have will be helpful to us in finalizing our own statement.

I have some comments which explain the committee and its activities which I would like to make, following which Mr. Kelly will explain the content of our exposure draft on the objectives of government financial statements. We have also brought some handouts with us. I have tried to capture the essence, the main points, in the handouts in my own speaking notes so honourable senators will not have to be going through the handouts. However, we do have them in case committee members are interested in reading them later. Honourable senators will not need to read them during the meeting.

I would like to start with an explanation of the Public Sector Committee and its objectives. The committee was formed in the spring of 1981 and had its first meeting in the fall of 1981. Its objective was to make recommendations that would serve to improve and harmonize public sector financial reporting, accounting and auditing practices. I do not need to talk to you about the need for such an endeavour in Canada. At the time of the committee's inception there seemed to be a natural conjuncture of two sources. First, the users of government financial statements, uncomfortable with the growth in the public

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 15 mai 1984

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier le budget déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous reprenons, cet après-midi notre étude du budget 1985 et accueillons les représentants de l'Institut canadien des comptables agréés. Nous entendrons D. Larry Meyers, président du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public. Il est accompagné de John Kelly, ICCA, directeur des recherches Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

J'aimerais préciser que, bien que M. Meyers soit sous-vérificateur général, il comparaît devant nous aujourd'hui à titre de président du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public et non pas à titre de représentant du bureau du Vérificateur général.

M. D. Larry Meyers, président, Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, Institut canadien des comptables agréés: Merci, monsieur le président. Nous aimerions d'abord présenter un bref exposé. Je suis heureux d'avoir l'occasion de rencontrer les membres de votre Comité pour discuter de la publication de l'information financière du gouvernement. Le CC VOSP, comme j'appellerai le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, étudie cette question depuis sa création il y a envrion deux ans et demi. Nous avons préparé un exposé-sondage sur les objectifs des états financiers des gouvernements qui vous sera utile lors de vos discussions. Je suis persuadé que tous vos commentaires et vos questions sauront nous aider lors de la rédaction de la version définitive de ce document.

J'aimerais tout d'abord dire quelques mots sur le Comité et ses activités, avant de demander à M. Kelly d'expliquer le contenu de notre exposé-sondage sur les objectifs des états financiers des gouvernements. Nous avons apporté aujourd'hui quelques brochures. J'ai essayé de reprendre dans les notes pour mon exposé, les grands points de ces documents de sorte que vous ne soyez pas tenus de les lire. Vous pourrez les consulter après la réunion si vous le désirez, mais vous n'aurez pas besoin de les lire pendant la réunion.

J'aimerais maintenant dire quelques mots sur le Comité sur le secteur public et ses objectifs. Mis sur pied au printemps de 1981, le Comité s'est réuni pour la première fois un peu plus tard, à l'automne, dans le but de formuler des recommandations qui permettront d'améliorer et d'harmoniser les pratiques suivies dans le secteur public en matière d'information financière, de comptabilité et de vérification. Nul besoin de vous parler de la nécessité d'assurer une harmonie de ce genre au Canada. Au moment de la création du Comité, deux groupes s'inquiétaient de la situation; en effet, les utilisateurs des états

[*Text*]

sector and uneasy with the accountability mechanisms, were looking for improvements. Second, preparers and auditors through their profession—notably in the CICA research study published in 1980 which pointed out the divergence between accounting principles which different governments in Canada were using—were faced with the same problem and recognized the need for the setting up of appropriate accounting principles.

However, for the CICA to play a role it felt it had to have the support of governments. I believe this was most clearly manifested in the committee membership. Our terms of reference required at least eight of our thirteen members to be senior representatives of government. I would like to name a few of the members, the senior people who have participated on a voluntary basis, going from west to east in the country. We have Brian Marson, the Comptroller General, Province of British Columbia; Bill Rogers, the Auditor General, Province of Alberta; Gerry Kraus, Comptroller, Province of Saskatchewan; Douglas Archer, Auditor General, Province of Ontario; Andy Macdonald, who I believe appeared before your committee earlier in these hearings, who is Deputy Comptroller, General of Canada; Marcel Miville-Déchêne, Comptroller Province, of Quebec; John Astle, Auditor General, Province of New Brunswick; Dick Brookfiled, Deputy Minister of Finance, Province of Nova Scotia; Joe McGrath, Auditor General, Province of Newfoundland; and Tim Kaptein, Auditor General, Prince Edward Island. I think this governmental support was vital. I feel that in its creation the committee achieved a great deal toward providing a forum where these people could meet and discuss their problems. This forum has provided a synergism through which we can see a fair bit of improvement already in terms of financial statements across the country, provincially, and efforts toward improvements at the federal level. It has also provided the ability to find consensus and to harmonize practices across the country.

The public sector is large and diverse, consisting of federal, provincial, municipal and crown corporation levels. Our committee has decided its recommendations should be applicable first to senior levels of government. After further study we may amend them and apply them to the municipal level and then possibly to other entities in the public sector.

The procedures we follow are worth mentioning. I think due process is important, both in ensuring that adequate research and care is taken to examine all points of view on a subject and in terms of taking the time to build consensus and faith in the system. We have over 100 associates chosen to represent the key users, preparers and auditors of senior levels of government. We expose to them twice, confidentially, any statements we intend to issue, after which there is public exposure to allow all interested members of the public to comment.

This consensus building process is essential, if you think about the authority that we have, since it is really limited to the logic and credibility of our positions and the best endeavours of accountants and auditors to ensure that prac-

[*Traduction*]

financiers du gouvernement, peu satisfaits de la croissance du secteur public et des mécanismes de responsabilité, cherchaient des améliorations. De plus, les rédacteurs et les vérificateurs conscients du problème du besoin d'établir des principes comptables faisaient appel à leurs groupes professionnels; ainsi, l'ICCA a publié en 1980 un document d'étude dans lequel il signalait la différence qui existait entre les principes de comptabilité employés par les divers gouvernements au Canada.

L'ICCA devait toutefois avoir l'appui des gouvernements s'il voulait jouer un rôle quelconque à cet égard; je suis d'avis que la composition du Comité fait état de cette situation. En effet, huit de nos treize membres doivent occuper des postes élevés auprès du gouvernement. J'aimerais nommer quelques-uns de ces gens membres qui font partie de notre Comité à titre bénévole. Je commencerai par les représentants de l'ouest du pays: Brian Marson, contrôleur général de la Colombie-Britannique; Bill Rodgers, vérificateur général de l'Alberta; Gerry Kraus, contrôleur de la Saskatchewan; Douglas Archer, vérificateur général de l'Ontario; Andy Macdonald qui, je crois, a comparu devant votre Comité pour discuter de la question qui nous intéresse, et qui est sous-vérificateur général du Canada; Marcel Miville-Déchêne, contrôleur du Québec; John Astle, vérificateur général du Nouveau-Brunswick; Dick Brookfield, sous-ministre des Finances de la Nouvelle-Écosse; Joe McGrath, vérificateur général de Terre-Neuve et Tim Kaptein, vérificateur général de l'Île-du-Prince-Édouard. Je crois que cette participation des gouvernements était primordiale. La création de notre Comité a pu, dans une large mesure, assurer une tribune où ces représentants ont pu se rencontrer et discuter de leurs problèmes. La synergie qu'il a suscitée nous a permis d'assurer déjà une certaine amélioration au chapitre des états financiers dans les provinces, et un effort d'amélioration au niveau fédéral. Grâce à lui, nous avons également pu arriver à un consensus et harmoniser les pratiques.

Le secteur public est vaste et diversifié puisqu'il comprend les gouvernements fédéral, provinciaux, les municipalités ainsi que les sociétés de la couronne. Notre Comité a décidé que ses recommandations devaient s'appliquer tout d'abord aux principaux gouvernements; après une étude plus poussée, nous les modifierons peut-être et les appliquerons au palier municipal et peut-être même à d'autres entités du secteur public.

Je crois qu'il faut s'arrêter brièvement sur notre façon de procéder. Il faut d'abord et avant tout prévoir une recherche et un soin adéquats dans l'étude de toutes les opinions présentées et prendre le temps nécessaire pour assurer le consensus et une certaine envers le système. Nous avons choisi plus de cent associés qui représentent les principaux utilisateurs, les rédacteurs et les vérificateurs de divers paliers de gouvernement. Nous leur présentons à deux reprises, à titre confidentiel, les documents que nous avons l'intention de publier; nous invitons ensuite les membres intéressés du grand public à faire connaître leur opinion à cet égard.

Il est nécessaire d'établir un consensus car notre pouvoir est limité à la logique et à notre crédibilité ainsi que par les efforts des comptables et des vérificateurs visant à s'assurer que les pratiques correspondent aux recommandations du Comité ou, s'ils ne le font pas, le public en soit avisé.

[*Text*]

tices comply with committee recommendations or that there is disclosure to the extent they do not.

I would briefly like to deal with the committee's activities and achievements in its two and a half years of existence. It has issued a document, which you have in front of you, entitled "Introduction to Public Sector Accounting and Auditing". I have just run through the main contents of that brochure. Our first substantive document is entitled "Disclosure of Accounting Policies." I will not go into the substance of these brochures; anything you need from them will come from my comments.

We thought it logical to issue a statement requiring disclosure of accounting policies, given the fact that there were no generally accepted policies. For example, if one is talking about the entity, given the various ways of defining it, we thought it was at least important to make it clear that the definition chosen by the government should be explained in notes to the financial statement. The same is true with respect to the basis of accounting. Given the fact that there is a range from cash accounting through to modified and accrual accounting, we thought it most important that this be disclosed. In explaining the accounting principles and writing them publicly into the financial statements, I believe you also encourage improvements and you move toward harmonization between jurisdictions.

I would now like to say a few words with respect to the public sector audit, since it compliments financial reporting and since our committee is devoting half of its resources to the audit function. At present, we have draft statements dealing with both the audited financial statements and compliance auditing in the public sector that will be exposed publicly in the fall of 1984.

This brings us to the subject that we would like to explore with your committee today, that is, the objectives of government financial statements. This exposure draft was issued last February. It provides a conceptual framework, which we believe is necessary to permit a consensus for accounting and reporting standards to be developed. Agreement on the objectives by the preparers and auditors of financial statements is essential. If standards were set without agreement on objectives, then there would be no basis for preferring one standard over another, and no basis for judging the effectiveness of alternative standards and fulfilling the purpose of financial statements.

What we would like to do, Mr. Chairman, is have Mr. Kelly, who is the fulltime director of our committee and who has been involved in the development of this paper over the past two and a half years, take the committee members through it.

Mr. John J. Kelly, CICA Research Director, Public Sector Accounting and Auditing, Canadian Institute of Chartered Accountants: Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, essentially, where the committee was coming from when it began the project was the diversity that Mr. Meyers spoke of in both financial statement presentation and in accounting policies followed. This diversity existed

[*Traduction*]

J'aimerais parler brièvement des activités et des réalisations de ce Comité depuis sa création, il y a deux ans et demi. Nous avons publié un document, que vous avez devant vous, intitulé «Préface des recommandations concernant la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public». Je viens d'ailleurs de vous parler des principaux points de cette publication. Notre premier document important est intitulé «Publication des conventions comptables», il s'agit de la brochure avec une bordure rouge. Je ne donnerai pas plus de détails sur ces documents car mes commentaires devraient être suffisants.

Nous avons pensé qu'il serait logique de publier un document dans lequel on encouragerait la publication des conventions comptables compte tenu du fait qu'il n'existe pas de conventions comptables reconnues. Par exemple, si l'on parle d'entités, compte tenu des diverses façons de les décrire, nous avons cru qu'il serait bon de bien établir que les définitions utilisées par le gouvernement devraient être expliquées dans des notes annexées à l'état financier. Il en va de même pour la méthode de comptabilité; puisqu'il peut s'agir de comptabilité de caisse comme de comptabilité d'exercice modifiée, nous avons cru qu'il était très important de préciser la méthode employée. En expliquant les principes comptables et en les écrivant publiquement dans les états financiers, on encourage également, à mon avis, l'amélioration de ces documents et l'harmonie entre les divers paliers intéressés.

J'aimerais dire quelques mots sur la vérification dans le secteur public puisqu'elle complète la publication de l'information financière et que notre Comité consacre la moitié de ses efforts à cet aspect. Actuellement, nous avons des ébauches de publications sur les états financiers vérifiés et la vérification de la conformité dans le secteur public; ces documents seront publiés à l'automne de 1984.

Cela nous amène à la question que nous aimerions étudier avec votre Comité aujourd'hui, soit les objectifs des états financiers des gouvernements. L'exposé-sondage a été publié en février dernier. Il offre un cadre, que nous jugeons nécessaire pour permettre d'arriver à un consensus au chapitre des normes comptables et des normes de présentation. Les rédacteurs et les vérificateurs des états financier doivent absolument s'entendre sur les objectifs. Il s'agit d'une condition préalable à la formulation de normes appropriées. Sans cet accord, il n'existerait pas de critère permettant de justifier le choix d'une norme plutôt qu'une autre, ou de juger de l'efficacité relative de normes concurrentes quant aux fins des états financiers.

Monsieur le président, nous aimerions que M. Kelly, qui est le directeur à temps plein de notre Comité et qui a collaboré à la rédaction de ce document au cours des 30 derniers mois, l'explique aux membres du Comité

M. John J. Kelly, directeur des recherches, Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public, Institut canadien des comptables agréés: Merci, monsieur le président.

Honorables sénateurs, le Comité a été créé pour étudier la différence qui existe au chapitre de la présentation des états financiers et des conventions comptables. Une différence assez considérable existe à cet égard entre le gouvernement fédéral

[*Text*]

between provincial and federal governments and was quite broad. Essentially, what we had to do in order to get some consensus was to decide, first of all, what the purposes of the financial statement were and, secondly, what they could and should do. Financial statements are limited with respect to the type of information they can deliver. In order to get some consistent accounting rules of measurement and some consistent disclosure standards to provide the information people want and need we had to look into this matter. Those deliberations resulted in five objectives.

the basis of the objectives, as stated in the exposure draft, is that there is a distinction between government financial statements and those of business corporations. The first thought, I suppose, is that, if government needs generally accepted accounting principles, why does it not adopt those developed for business? The committee concluded that business accounting principles were really geared to measure what business was being judged on; that is, the profitability of the enterprise, the maintenance of the shareholder's investment and the return on that investment. The system of measurement, the system of disclosure, was all aimed in that direction.

In terms of government, that did not seem to match. Governments do not spend money to make money, *per se*; governments decide to do certain things, to implement certain programs, to provide certain services, and go about financing those programs either through raising taxes or through borrowing money. The committee concluded that, if that were the case, then it would have to ask what the indicators should be for governments and what should constitute a government as a responsible body.

Initially, then, they tried to determine what kinds of messages or information the financial statements should provide, and they came up with five objectives. The first one does not necessarily deal with the information, but it does deal with the quality of financial statements. The first objective states:

> Financial statements should communicate reliable information relevant to the needs of those for whom the statements are prepared, in a manner that maximizes its usefulness. As a minimum, this requires information that is clearly presented, understandable, timely and consistent.

We do not think there is anything particularly radical about that objective, but it is a set of characteristic that we believe government statements should strive for. Governments do provide a great deal of information, perhaps more than do businesses, but often that information is difficult to interpret and understand, and sometimes that information comes out significantly later than the users might want it in order for them to use that information for their purposes.

The second objective tried to look at the scope of accountability that should be covered by the financial statements. That objectives states:

[*Traduction*]

et les gouvernements provinciaux. Fondamentalement, afin d'atteindre un consensus, nous devions décider, tout d'abord, quels étaient la raison d'être des états financiers et, dans un deuxième temps, leur rôle. Les états financiers ne peuvent communiquer que certains renseignements. Nous avons dû étudier la question à fond afin d'établir des normes comptables et des normes de communication logiques qui permettraient la communication des renseignements que le public désire obtenir. A la suite de nos discussions à cet égard, nous avons cerné cinq grands objectifs.

Comme on le précise dans l'exposé-sondage, ces objectifs sont fondés sur le fait qu'il existe une distinction entre les états financiers présentés par le gouvernement et ceux présentés par les entreprises. Je suppose que la première question qu'on se pose est que si le gouvernement a besoin de principes de comptabilité généralement reconnus, pourquoi n'adopte-t-il pas ceux qu'on a mis au point pour les entreprises. Le Comité a conclu que les principes de la comptabilité des entreprises étaient conçus afin de permettre l'évaluation des facteurs en fonction desquels on évalue une entreprise, soit sa rentabilité et la rentabilité des investissement des actionnaires. Le système d'évaluation et le système de communication étaient établis en ce sens.

Pour ce qui est du gouvernement, ces méthodes ne semblaient pas appropiées. Les gouvernements ne dépensent pas de l'argent pour faire de l'argent en soi, ils décident de faire certaines choses, de mettre en œuvre certains programmes, d'offrir certains services et financent ces programmes soit à partir des impôts soit à partir d'emprunts. Le Comité s'est dit que si c'était le cas, il fallait établir des indicateurs pour les gouvernements afin de déterminer leurs responsabilités auprès du public.

Au début, le Comité a essayé de déterminer le type de messages, le type de renseignements, que les états financiers devraient fournir; c'est à partir des résultats de cette étude, qu'il a pu formuler cinq objectifs. Le premier objectif ne porte pas nécessairement sur les renseignements communiqués mais pluôt sur la qualité des états financiers.

> Les états financiers doivent communiquer des informations fiables et pertinentes, compte tenu des besoins de ceux pour qui ils sont préparés, sous une forme qui maximise l'utilité de ces informations. Au minimum, les informations doivent être compréhensibles, présentées clairement, en temps utile et selon des règles appliquées de façon continue et uniforme.

Nous ne croyons pas que cet objectif soit radical; il s'agit d'un ensemble de caractéristiques qui, à notre avis, devrait être respecté par les gouvernements lorsqu'ils préparent leurs états financiers. Les gouvernements fournissent beaucoup de renseignements, peut-être même plus que les entreprises; cependants, ils sont souvent difficiles à interpréter et à comprendre. De plus, les renseignements sont parfois présentés bien après que les utilisateurs en aient eu besoin.

Le deuxième objectif vise l'étendue de l'obligation du gouvernement de rendre des comptes.

[*Text*]

> Financial statements should provide an accounting of the full nature and extent of the financial affairs and resources for which the government is responsible including those related to the activities of government agencies and enterprises.

We recognize on the committee that the government does carry out its programs and policies through a variety of vehicles other than just departments and ministries; that they have incorporated crown corporations, special agencies and funds to undertake certain of their programs. While those agencies are accountable through their own particular financial statements and reports, most of which are audited, there is no set of statements that brings them together so that people have an idea of the extent of the government activity as a whole.

We also recognize from a more technical accounting point of view that a simplistic answer, like "full consolidation", does not really work when you have diverse entities such as Air Canada and the Unemployment Insurance Fund. We did feel, however, that the financial statements should provide an accounting for the whole of the government or for the financial resources that the government is responsible for.

The third objective really deals with accountability of the government through the legislature. We recognize that people were looking for information that would tell them how the government did in terms of its operations and whether or not the government carried out its activities in accordance with the law. Objective three states:

> Financial statements should demonstrate the accountability of a government for the financial affairs and resources entrusted to it.

It goes on to state:

> (i) Financial statements should provide information useful in evaluating the government's performance in the management of financial affairs and resources including a comparison of the actual results against the fiscal plan and prior period results.
>
> (ii) Financial statements should provide information useful in assessing whether financial resources were administered by the government in accordance with the limits established by the appropriate legislative authorities.

The fourth objective really began to deal with the reporting of the government's activities for the year, or for the period represented by the statements, and it states:

> Financial statements should account for the sources, allocation and use of the financial resources required by the government in the period.
>
> (i) Financial statements should account for all government expenditures by nature and purpose.
>
> (ii) Financial statements should account for all government revenues by source and type.
>
> (iii) Financial statements should account for the extent to which revenues were sufficient to meet expenditures.

[*Traduction*]

> Les états financiers doivent présenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières dont le gouvernement est responsable, y compris celles qui ont trait aux activités des agences du gouvernement et des sociétés d'état.

Les membres du Comité ont reconnu que le gouvernement met en œuvre ses programmes et ses politiques par l'entremise de toute une variété de véhicules autres que les ministères et services; en effet, il a créé des sociétés de la Couronne, des organismes et des fonds spéciaux et les a chargés de certaines de ces activités. Ces organismes doivent rendre des comptes sous forme de leur propre rapports ou états financiers, la plupart de ces documents faisant l'objet d'une vérification. Il n'existe, cependant, aucun ensemble d'états financiers qui les rassemble tous de sorte que les gens puissent comprendre l'étendue des activités du gouvernement.

Nous reconnaissons également, d'un point de vue plus technique, qu'un ensemble simpliste comme la consolidation de ces documents n'est pas vraiment efficace s'il s'agit d'entités aussi différentes qu'Air Canada et la Caisse d'assurance-chômage. Nous jugions, cependant, que les états financiers devaient offrir la comptabilité de tout le gouvernement ou des ressources financières dont il est responsable.

Le troisième objectif porte sur le devoir du gouvernement de rendre des comptes, par l'entremise du Parlement. Nous avons reconnu que les gens voudraient avoir des renseignements qui leur disent ce que le gouvernement a fait, et si ses activités se sont déroulées conformément à la loi. Ainsi, le troisième objectif prévoit que:

> Les états financiers du gouvernement doivent rendre compte de la gestion financière de ce dernier et des ressources qui lui sont confiées.

De plus,

> i) Les états financiers doivent fournir des informations qui soient utiles dans l'évaluation de la gestion des finances et des ressources du gouvernement, y compris une comparaison des résultats obtenus par rapport au plan financier et aux résultats antérieurs.
>
> ii) Les états financiers doivent fournir des informations qui soient utiles pour déterminer si les ressources financières ont été gérées par le gouvernement dans le cadre des limites établies par les autorités législatives pertinentes.

Le quatrième objectif porte précisément sur la présentation des activités financières du gouvernement pendant l'année ou la période étudiée dans l'état financier.

> Les états financiers doivent montrer l'origine, l'affection et l'utilisation des ressources financières requises par le gouvernement pendant l'exercice.
>
> i) Les états financiers doivent rendre compte de toutes les dépenses du gouvernement selon la nature et les fins.
>
> ii) Les états financiers doivent rendre compte de tous les revenus du gouvernement selon la source et le type.
>
> iii) Les états financiers doivent indiquer dans quelle mesure les revenus ont été suffisants pour couvrir les dépenses.

[*Text*]

That is the annual surplus or deficit;

(iv) Financial statements should show how government financed its activities in the period and how it met its cash requirements.

As you know, there is a difference between the two; the Minister of Finance when bringing down his budget will project not only his annual surplus or deficit but also his annual cash requirements.

The final objective tried to deal with the government's financial condition at a point in time, at the end of a period. Objective five states:

Financial statements should present information to display the state of government's finances.

(i) Financial statements should present information to show the government's financial condition including, as a minimum, its liabilities and financial assets.

I will come back to that just before I conclude. Objective five goes on to state:

(ii) Financial statements should provide information that is useful in evaluating the government's ability to finance its activities and to meet its liabilities and commitments.

As I said at the outset, the committee was searching—in addition to providing a good deal of useful information in the statements—for some kind of indicators that readers and users of the statements could use that were relevant to government but were understandable, as is "return on investment" or "earnings per share" in terms of a private corporation. I think their essential focus was then on the annual surplus or deficit or the accumulated surplus or deficit, or, as it is sometimes called, the net debt. Those kinds of measures are reported by all governments traditionally, but are measured in very different ways. One of the things we tried to do was bring in some comparability and uniformity in terms of definitions and meanings so that when one looked at the words "annual deficit" they had some meaning, or "annual surplus" and it had some meaning, or one looked at the words "accumulated deficit" or "net debt" or "net surplus" and they had some meaning.

The committee focussed on revenue requirements as the basis of comparison; that is, how much revenue will the government need in the future to pay for past transactions or how much revenue did it raise in the past that is available for future use, depending on whether you have a surplus or a deficit. We thought this was reasonable, because it is obviously a matter that interests people—as to whether taxes have to go up or go down, or what the level of government debt is and whether society can continue to finance by debt and bear the cost.

Those are policy decisions and are matters of judgment made by the policy-makers. What we are looking for is a consistent means of measuring and reporting the information so that they can make those decisions.

[*Traduction*]

Il s'agit de l'excédent ou du déficit annuel;

iv) Les états financiers doivent montrer comment le gouvernement a financé ses activités de l'exercice et comment il a fait face à ses besoins de trésorerie.

Comme vous le savez, il existe une différence entre ces deux facteurs; le ministre des Finances, lorsqu'il présente son budget, présente des prévisions non seulement pour l'excédent ou pour le déficit annuel mais également pour ses besoins de trésorerie.

Le dernier objectif porte sur l'état des finances du gouvernement à un moment donné, à la fin d'une période déterminée. Le cinquième objectif stipule que:

Les états financiers doivent présenter les informations requises pour montrer l'état des finances du gouvernement.

(i) Les états financiers doivent présenter des informations montrant la situation financière du gouvernement. Ces informations comprennent au minimum le passif et les avoirs financiers.

Je reviendrai à cela avant de conclure. Par ailleurs, cet objectif stipule également que:

(ii) Les états financiers doivent présenter des informations facilitant l'évaluation de la capacité du gouvernement de financer ses activités et d'honorer ses dettes et ses engagements.

Comme je l'ai dit au début de mon exposé, en plus de veiller à ce que les états contiennent des renseignements utiles, le Comité cherchait un type d'indicateurs qui soient utiles et aux lecteurs et aux utilisateurs de relevés concernant le gouvernement tout en étant compréhensibles, comme le «rendement» ou le «revenu par action» d'une société privée. Je crois qu'il s'est alors principalement intéressée au surplus ou au déficit annuel, au surplus ou au déficit accumulé, ou encore comme, on l'appelle parfois, à la dette nette. Tous les gouvernements rendent normalement compte de ce genre de mesures, mais les évaluent de façons différentes. Nous avons tenté entre autres, d'établir des moyens de comparer et d'uniformiser les définitions de sorte que les expressions «déficit annuel», «surplus annuel», «déficits accumulés», «dette nette», ou «surplus net» aient un certain sens.

Le Comité a fondé ses comparaisons sur les besoins en matière de revenu, autrement dit, le revenu dont aura besoin le gouvernement à l'avenir pour s'acquitter d'engagements passés, ou le revenu qu'il a accumulé par le passé et dont il dispose à des fins ultérieures, selon qu'il s'agit d'un surplus ou d'un déficit. Nous avons considéré cette façon de procéder comme raisonnable parce qu'il s'agit manifestement d'une décision qui intéresse les gens, à savoir les impôts doivent-ils être augmentés ou diminués, à quel niveau se situe la dette du gouvernement et la société peut-elle continuer de faire financer ses activités par la dette et d'en supporter le coût.

Il s'agit là de décisions de principe et de jugements portés par les responsables de la politique. Nous cherchons une façon cohérente de mesurer et de leur communiquer l'information de sorte qu'ils puissent prendre ces décisions.

[*Text*]

At this stage I will answer any questions, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Kelly. The lead questioner is Senator Kelly.

Senator Kelly: Thank you, Mr. Chairman. I am not sure whether my questions should be directed to the first speaker or the second speaker; the second speaker seemed to have more to say, and being that my name is Kelly, maybe one Kelly should talk to another Kelly.

You mentioned a number of times "principal users"; who are the principal users in your opinion, or who should be the principal users of government financial information?

Mr. Kelly: We looked at a number of studies that were done and we also used the experience of the committee members and their associates. We came down to a grouping of users that are fairly well the same in all the studies and the same group of users based on our experience.

The legislators are a set of principal users. In a sense they represent the public. The public, ultimately, are the users because they, through special interest groups, the media or otherwise, are the people who provide the resources and pay the bills. So you have the public and the legislators who reprsent the public. You have another group of users, the people who provide resources on a voluntary basis to government—investors in government securities, investors in crown corporation securities. You have a fourth group of users in the analysts who serve these people. Political parties, special interest groups, investors, and the media all employ both financial and econmic analysts to provide them with information so that they can make judgments, and those people have information requirements as well.

I guess the final group of users are the people who prepare the statements themselves. They are not exactly users, but they certainly are being held accountable for them. They can use the information that was developed with the statements in their own deliberations. Here I am referring to the administrators, managers and policy makers—whether elected or appointed, whether the minister, deputy minister or departmental official—who are responsible for preparing the statements but are also responsible for the management. We did not list those as users because they more properly seem to be preparers but, in fact, they should be using those statements or recognizing the kind of information they are providing.

Senator Kelly: When you mentioned the analysts who served some of the other agencies, were you describing the rating agencies?

Mr. Kelly: It could be rating agencies; it could be research assistants for political parties; it could be economic or financial analysts serving special interest groups, who for some reason may want to look at revenue information in a set of financial statements or a financial position; or it could be financial commentators.

[*Traduction*]

Je suis prêt à répondre à vos questions maintenant, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie, monsieur Kelly. Le sénateur Kelly ouvre la période des questions.

Le sénateur Kelly: Je vous remercie, monsieur le président. Je ne sais si je dois poser mes questions au premier ou au second orateur; comme le second semblait avoir plus de choses à dire, et puisque je m'appelle Kelly, un Kelly peut peut-être s'adresser à un autre Kelly.

Vous avez parlé d'un certain nombre de fois d'«utilisateurs principaux»; qu sont-ils à votre avis, ou qui devraient être les principaux utilisateurs des documents financiers du gouvernement?

M. Kelly: Nous avons analysé un certain nombre d'études et fait appel à l'expérience des membres du Comité et de leurs associés. Nous avons défini un groupe d'utilisateurs qui demeure relativement le même d'après toutes les études et notre expérience.

Les législateurs forment un groupe d'utilisateurs principaux. En un sens, ils représentent le public qui, en fin de compte, est l'utilisateur principal parce que, par l'intermédiaire de groupes d'intérêt spéciaux et des médias, il est celui qui fournit les ressources et paie la facture. Donc, on a le public d'un côté et le législateur qui représente la population de l'autre. Il y a également un autre groupe d'utilisateurs, ceux qui fournissent des ressources au gouvernement de leur propre chef, en investissant dans des titres du gouvernement ou des sociétés de la Couronne. Le quatrième groupe d'utilisateurs est formé des analystes qui sont au service de ces personnes—les partis politiques, les groupes d'intérêt spéciaux, les investisseurs, les médias—tous remplissant des fonctions d'analystes financiers et économiques pour leur fournir des renseignements qui leur permettront de porter des jugements; ceux-là aussi ont des besoins en matière d'information.

Le dernier groupe d'utilisateurs, est celui que composent ceux qui dressent eux-mêmes les états. Ils n'en sont pas les utilisateurs à proprement parler mais en sont certes responsables. Ils peuvent se servir de l'information accumulée au moment de l'établissement des états dans leurs propres délibérations. Je veux parler des administrateurs, des gestionnaires et des responsables de la politique, qu'ils soient élus ou désignés, qu'il s'agisse du ministre, du sous-ministre ou des hauts fonctionnaires qui sont chargés de dresser les états tout en étant responsables de la gestion. Nous ne les avons pas inscrits sur notre liste d'utilisateurs parce qu'ils semblent plutôt jouer le rôle de préparateurs mais, en fait, ils doivent consulter ces relevés ou connaître le genre d'information qu'ils contiennent.

Le sénateur Kelly: Lorsque vous avez parlé des analystes qui étaient au service de certains autres organismes, faisiez-vous allusion aux sociétés de cotation?

M. Kelly: Ce pourrait être effectivement les sociétés de cotation, les adjoints à la recherche de partis politiques, ou encore les analystes économiques ou financiers au service de groupes d'intérêt spéciaux qui, pour une raison ou une autre voudraient consulter l'information sur le revenu contenue dans des états

[*Text*]

Senator Kelly: Certainly in the list you cover a range of people that includes relatively unsophisticated users.

Mr. Kelly: I think that is important because the most important users are, by and large, the members of Parliament or the members of the legislature. They have the responsibility for serving the public, and, generally, the range of use of public interest flows through them in policy making, and they are not, with some notable exceptions, chartered accountants or financial analysts or economists.

Senator Kelly: It disturbs me that you so quickly leaped to the conclusion that, when I said "unsophisticated", I meant elected people. They are your words and not mine.

Mr. Kelly: I used "unsophisticated" in terms of accounting jargon; we fall into that problem as accountants from time to time.

Senator Kelly: You mentioned the consolidation that is required in the private sector in reporting multi-faceted enterprise in terms of its performance. I was somewhat disturbed that you limited the private sector presentation of its figures to the extent to which it is or is not making a profit. Surely, what it is demonstrating also is its stewardship to its shareholders, the stewardship of the assets that are there, what it does with the revenue that comes in and this is over and above whether it makes a profit or not. Therefore, the business analogy in government seems to me is attained. You said in the government case consolidation is likely not as important because it is in a different kind of business.

Mr. Kelly: If I said it, then I was mistaken, I hope I did not say that it was not important. What I said was that in relation to profit there are indicators in financial statements of a corporation that people look to because they are understandable and straightforward. That does not mean that there is not a great deal of other information about an enterprise's activities and its stewardship, but, at least in my view, people look to corporate financial statements. They look to the bottom line at the end of the year, and at the trend over the years of the corporation, in order to judge how well it is doing. They have alternative investment opportunities that they can take, if it is not doing that well in relation to its competitors or to other available investments. What I said was that, because government does provide a great deal of information both in the statements and in supplementary reports, the committee was trying to seek out some indicators that people could look at that were relevant to government.

In terms of consolidation, our second objective says that the summary financial statements—which are what we are talking about here—should provide an accounting of the full nature and extent of what the government is responsible for—the financial resources and the activities that it has a responsibility for. We say in our draft, in terms of implementing this from an accounting standpoint, in objective 2:

> The presentation of information in the financial statements would vary in order to recognize the different

[*Traduction*]

financiers ou dans un exposé de position financière, ou même encore des rédacteurs de pages financières.

Le sénateur Kelly: Votre liste comprend manifestement des groupes differents, dont les non-initiés.

M. Kelly: Je crois que c'est important en effet, parce que les principaux utilisateurs sont, généralement parlant, les députés ou les membres du corps législatif. Ils doivent servir le public et, en règle générale, ce sont eux qui véhiculent l'intérêt du public dans l'élaboration de politiques et, à quelques notables exceptions près, ils ne sont ni comptables agréés, ni analystes financiers ni économistes.

Le sénateur Kelly: Je suis un peu gêné du fait que vous ayez immédiatement déduit que je songeais aux élus du peuple lorsque j'ai parlé de non-initiés. C'est vous qui l'avez dit, pas moi.

M. Kelly: J'ai utilisé l'expression «non-initiés» qui est du jargon de comptabilité auquel, en tant que comptables, nous nous laissons aller de temps à autre.

Le sénateur Kelly: Vous parlez d'une consolidation nécessaire dans le secteur privé pour rendre compte du rendement d'une entreprise à activités multiples. J'ai été quelque peu ennuyé de ce que vous limitiez le contenu des états financiers du secteur privé à l'indication d'un profit éventuel. Ses états financiers indiquent certainement sa situation vis-à-vis de ses actionnaires, comment elle gère ses actifs, la façon dont elle dispose de ses revenus, en plus d'indiquer s'il y a ou non un profit. Par conséquent, l'analogie entre le milieu des affaires et le gouvernement me semble valable. Vous dites qu'au gouvernement, la consolidation n'est probablement pas aussi importante parce qu'on y brasse des affaires d'un autre ordre.

M. Kelly: Si c'est ce que j'ai dit, je me suis trompé. J'espère ne pas avoir dit que ce n'était pas important. J'ai dit, en ce qui concerne les profits, que des états financiers d'une société contiennent des indicateurs que les gens consultent parce qu'ils sont compréhensibles et clair. Cela ne signifie pas qu'ils ne contiennent pas beaucoup d'autres renseignements sur les activités d'une entreprise et sa gestion mais, à mon avis du moins, les gens consultent les relevés financiers des sociétés. Ils considèrent la situation à la fin de l'année et l'orientation qu'a prise la société au fil des années afin de juger de l'état global des choses. Ils peuvent choisir d'autres modes d'investissement si la société ne se trouve pas dans une situation particulièrement avantageuse par rapport à ses concurrents ou à d'autres investissements possibles. Ce que j'ai dit c'est qu'étant donné, que le gouvernement fournit effectivement beaucoup de renseignements tant dans ses états financiers que dans ses rapports supplémentaires, le Comité essayait de trouver quelques indicateurs qui seraient utiles au public concernant le gouvernement.

En fait de consolidation, notre second objectif vise à faire en sorte que les états financiers résumés, puisque c'est ce dont il s'agit ici, permettent de rendre compte de tout ce dont le gouvernement est responsable, c'est-à-dire les ressources financières et les activités qui ressortissent à sa compétence. Nous disons dans notre exposé, au sujet de l'application de ce principe d'un point de vue comptable, à l'objectif 2:

> La présentation de l'information dans les états financiers pourrait varier en fonction de la nature et de l'objet

[*Text*]

nature and purpose of the individual entities and their relationship to the government. Certain entities would be consolidated or combined with the general fund—

Because most often it is just the general fund and the others are out of it—

—to form the basis of the financial statements. However, there may be good and valid reasons why this would not be the appropriate treatment for other entities.

Let me explain using the simplistic case of a business-type activity that is to be judged. Say that, for example, Air Canada, with respect to the Government of Canada, has a number of assets that are revenue generating that are available to pay its debts and to keep its operation going. The Government of Canada does not record its fixed assets. If we were to fully consolidate Air Canada, we would write off its revenue-producing assets to match the government's principals and then put them together. Therefore, that would show only the Air Canada debt without showing that it has revenue-producing assets on the other side. That might not be the appropriate way to show Air Canada. It might be better to show Air Canada, using an accounting convention, as an investment on an equity accounting basis with supplementary information in the financial statements to show how Air Canada did in a summary form. That is what I meant about full consolidation perhaps not being appropriate.

Senator Kelly: That is very helpful. I think I understand it better.

Both the offices of the Comptroller General and the Auditor General are also carrying on studies in the same area, I gather. How do those studies get co-ordinated with what your group is doing?

Mr. Kelly: I do not think there is any formal mechanism for co-ordination; they are not necessarily bound by what we are doing and vice versa. However, there are good lines of communication. We have senior representatives of both the Office of the Comptroller General of Canada and Office of the Auditor General of Canada as members of our committee. While they are serving as individuals, they are certainly aware of what is going on in their respective offices. We also meet on a reasonably regular basis with people involved with projects in both those offices, and we try to keep each other informed. I might also add that both offices have a number of people in them who are associates of the committee, and the advantages of being so are that you receive for comment preliminary drafts of committee positions so that you can feed back comments as you go along. This is true not only for the federal government but for all of the provincial governments and audit offices across the country. We keep reasonably well in touch, through our associates and through our memberships. For example, in our short history, because we have a three-year turnover, we started some of our members with one-year terms, some with two and some with three until we could get the three-year rotation.

[*Traduction*]

de chaque entités et de sa relation avec le gouvernement. Certaines entités seraient intégrées, par aucune ou consolidation, aux états financiers de base rendant compte du fonds général . . .

—comme il ne s'agit la plupart du temps que du fonds général et que les autres sont laissés de côté—

Toutefois, il peut y avoir de bonnes raisons, pour que ce traitement ne convienne pas à d'autres entités.

Permettez-moi d'illustrer à l'aide d'un exemple simpliste une activité de type commercial qu'il faut évaluer. Disons qu'Air Canada, par rapport au gouvernement du Canada, détient un certain nombre d'éléments d'actifs qui engendrent des revenus devant servir au règlement des dettes et à l'exploitation de l'entreprise. Le gouvernement du Canada ne tient donc pas compte de son actif immobilisé. Si nous voulions consolider tous les relevés financiers d'Air Canada, nous annulerions les actifs qui engendrent des revenus pour les concilier au capital du gouvernement et les combiner l'un à l'autre. De cette façon, on n'indiquerait que la dette d'Air Canada sans préciser que la société possède également des éléments d'actifs engendrant des revenus. Ce pourrait ne pas être la façon convenable de décrire la situation financière d'Air Canada. Il pourrait être préférable de recourir à une convention comptable, telle que la comptabilisation à la valeur de consolidation, en ajoutant d'autres renseignements dans les états financiers pour indiquer la situation d'Air Canada sous forme de résumé. C'est ce à quoi je pensais lorsque j'ai dit que la consolidation totale n'était peut-être pas la meilleure solution.

Le sénateur Kelly: Vos explications sont très utiles. Je crois mieux comprendre maintenant.

Le Bureau du Contrôleur général et celui du Vérificateur général effectue tous deux des études dans le même domaine, à ce que je comprends. Comment peut-on coordonner ces études à celles que mène votre groupe?

M. Kelly: Je ne pense qu'il existe un mécanisme de coordination proprement dit, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas forcément liés par ce que nous faisons et vice-versa. Toutefois, la communication est bonne. Des cadres supérieurs du Bureau du Contrôleur général et de celui de Vérificateur général siègent à notre Comité. Tout en participant à nos travaux en tant que particuliers, ils savent évidemment ce qui se passe dans leurs bureaux respectifs. Nous rencontrons aussi assez régulièrement des employés de ces deux bureaux et nous nous tenons informés de nos travaux respectifs. Je me permets d'ajouter que ces deux bureaux comptent un certain nombre d'employés qui sont associés à notre Comité, ce qui offre l'avantage de pouvoir commenter les versions préliminaires des positions du Comité au fur et à mesure. Cela s'applique non seulement au gouvernement fédéral mais aussi à tous les gouvernements provinciaux et bureaux de vérification de tout le pays. Nous nous tenons raisonablement au courant les uns les autres, par l'intermédiaire de nos associés et de nos membres. Par exemple, au cours de notre brève existence, vu notre système de roulement de trois ans, certains de nos membres se sont vu confier un mandat d'un an alors que d'autres ont été nommés pour un mandat de deux ans ou de trois ans, jusqu'à ce que nous ins-

[*Text*]

We have had senior officers responsible for financial reporting to the governments from all governments but two, and we have had auditors general from all governments but two, who have served or are serving as members of the committee. We have, then, a fairly good communication line.

Senator Kelly: The studies are not really going in parallel, then; they are going in concert?

Mr. Kelly: I would say that it is the other way round; they are going in parallel but not necessarily in concert. As I said previously, they are not bound by what we are saying and we are not bound by what they are saying. We are, however, certainly keeping informed of what is going on. I think we are working in co-operation with one another.

Senator Kelly: I suppose that forces me to ask this: Where in the world is all of this going? I see that you have made studies. Have you gone beyond your summary of objectives, for example, to examine the present system of accounts in each of the 10 provinces and in the federal government in order to discover the extent to which the present system meets these objectives?

Mr. Kelly: We have done some work in that regard and guessed at the extent to which they meet those objectives. Some governments would, I think, have to make a greater degree of change than would others. At the objective stage, however, it is pretty general. The next phase would be to try to develop and recommend some general standards for both accounting and financial disclosure, in which case it would become more precise in terms of their acceptability.

When I say that governments are not bound by what we do, we recognize that no private sector institution can tell a sovereign government what it has to do. The government has to comply voluntarily. We certainly hope that, through the office of the Comptroller General and that of the Auditor General, the Government of Canada will eventually, or will at this time, comply with the recommendations as they come from our committee. We believe that that is the only way we can build a consensus for the federal and the provincial governments to voluntarily comply so that there do develop generally acceptable accounting principles and reporting standards. On the other hand, we have no enforcement mechanism. We do have an enforcement mechanism for our pronouncements to the private sector, however, through disciplinary action with our members, which is the way it began, and now through legislation, where governments have embodied CICA accounting principles and auditing standards in various corporation and securities acts.

Obviously, however, in order for governments to do it themselves, they would have to voluntarily comply. They would have to voluntarily adopt these measures and build them in.

[*Traduction*]

taurions le système de roulement des membres tous les trois ans.

Nous avons eu des cadres supérieurs chargés des rapports financiers de tous les gouvernements, à l'exception de deux, et des vérificateurs généraux de tous les gouvernements, à l'exception de deux, qui ont siégé ou siègent au Comité. Vous voyez que nous avons un bon réseau de communication.

Le sénateur Kelly: Les études ne sont donc pas vraiment parallèles mais se font de concert?

M. Kelly: Je dirais que c'est le contraire; elles se font en parallèle mais pas forcément de concert. Comme je l'ai précisé plustôt, ils ne sont pas liés par ce que nous leur disons tout comme nous ne sommes pas forcément liés par ce qu'ils nous disent. Toutefois, nous nous tenons au courant les uns les autres de ce qui se passe. Nous travaillons dans un esprit de collaboration.

Le sénateur Kelly: Ce qui me pousse à vous poser cette question: Où diable tout cela mènera-t-il? Je vois bien que vous avez effectué des études. Avez-vous cependant été plus loin que votre résumé d'objectifs, avez-vous par exemple, analysé le système comptable actuel de chacune des dix provinces et du gouvernement fédéral pour déterminer dans quelle mesure il satisfait à ces objectifs?

M. Kelly: Nous avons effectivement cherché de ce côté et émis des conjectures sur la mesure dans laquelle il y satisfait. Certains gouvernements devraient, à mon avis, apporter plus de changements que d'autres. Objectivement parlant, toutefois, la situation est généralisée. La prochaine étape consistera à tenter d'établir et de recommander certaines normes générales de comptabilité et de divulgation de renseignements financiers, auquel cas leur degré d'acceptation se précisera.

Lorsque je dis que les gouvernements ne sont pas liés par ce que nous faisons, nous reconnaissons ainsi qu'aucun établissement du secteur privé ne peut dire à un gouvernement souverain ce qu'il a à faire. Le gouvernement doit se conformer de son propre chef. Certes, nous espérons que, par l'intermédiaire du Bureau du Contrôleur général et de celui du Vérificateur général, le gouvernement acceptera un jour ou l'autre de se conformer aux recommandations de notre Comité. Nous estimons que c'est la seule façon de procéder pour obtenir que les gouvernements fédéral et provinciaux adoptent volontairement des principes de comptabilité et d'établissement de leurs états financiers qui soient acceptables pour nous. Mais nous ne disposons d'aucun mécanisme d'exécution. Par contre, nous avons mis sur pied un mécanisme d'application de nos recommandations à l'intention du secteur privé, mécanisme qui, à l'origine, prenait la forme de mesures disciplinaires et qui, aujourd'hui, est assuré par le biais de lois, de sorte que les gouvernements ont intégré les principes comptables et les normes de vérification de l'Institut canadien des comptables agréés à diverses lois sur les titres et les sociétés.

Toutefois, pour que les gouvernements le fassent eux-mêmes, il leur faudrait se conformer de leur propre chef. Il leur faudrait adopter ces mesures de plein gré et les intégrer à leurs modes d'action.

[*Text*]

Senator Kelly: The next stage, then, will take place? You will be following up your own recommendations as to objectives with a measure of the extent to which they are being met, and you will be making your own recommendations on the steps that should be taken to have them?

Mr. Kelly: I think that perhaps it is worthwhile to review the strategy of the committee a little bit, sir. The first stage was to try to have people agree on what kind of information the financial statements should present. Without agreement on that, you cannot decide on the best way to measure it and on how much ought to be disclosed in the statements. If we could get consensus and agreement on the objectives, we would start the second phase, which is looking at general standards of disclosure—that is, how much you show—and general accounting principles—that is, what the general measurement framework is.

It is true that, once those principles are established and accepted—if they are—they will have to be applied to each specific item. That, however, is what the CICA has been doing for the private sector for about 35 years. The problem with government is that we did not start from any consensus base as to whether everybody was on accrual accounting or cash accounting or whatever, after which we would apply those principles. We have to first agree on the general system of measurement that works for the government, on what financial statements are supposed to say, and on how much information should be reported. Once those are agreed upon, we can then begin to look at specific items such as, for example, what constitutes a pension liability. Does that help?

Senator Kelly: It does, but it leaves me a little—

Mr. Kelly: Confused?

Senator Kelly: No, not confused; I am just concerned. I think that this is a very important exercise but I am just trying to discover the extent to which it is futile, or whether it really is likely to result in something of substance.

Mr. Kelly: I hope that it results in something of substance. First, I think that the participation of the governments—that is, the voluntary participation of senior officers and of the legislative auditors who represent the legislature—and the fact that the provincial auditors general and the federal auditor general participate to the extent that they do, are achievements that, through the associates and the membership process, provide the way to build the kind of consensus needed to get governments to comply. If they do comply, then I think that generally accepted accounting principles that work for government can be developed.

Senator Kelly: They may be maintaining a watching brief to see what you are up to.

Mr. Kelly: They may well do so.

Senator Kelly: No, I am only joking. Mr. Chairman, I would like an opportunity to resume my questioning at a later time. At this point, I will defer to other members of the committee.

[*Traduction*]

Le sénateur Kelly: C'est alors qu'on passera à la prochaine étape? Vous assurerez le suivi de vos propres recommandations pour déterminer dans quelle mesure ont été atteints les objectifs fixés et vous ferez vos propres recommandations sur les mesures à prendre à cette fin?

M. Kelly: Peut-être vaut-il alors la peine de revoir rapidement la stratégie du Comité, monsieur. La première étape consistait à tenter d'obtenir un consensus sur le genre d'information devant figurer dans les états financiers, faute de quoi il est impossible de définir la meilleure façon de mesurer l'information et le volume d'information devant être divulgué dans les états. Donc, ce n'est qu'après s'être entendu sur les objectifs que l'on peut passer à la deuxième phase qui consiste à étudier les principes généraux de divulgation—c'est-à-dire, l'information à présenter—et les principes généraux de comptabilité—c'est-à-dire, le cadre de référence général.

Il demeure que, une fois ces principes définis et adoptés, s'ils le sont jamais, ils devront être appliqués à chaque poste. C'est ce que fait l'I.C.C.A. pour le secteur privé depuis environ trente-cinq ans. Le problème avec le secteur public, c'est qu'Il n'y a pas eu de consensus au départ sur la méthode employée par tous, qu'il s'agisse de la méthode de comptabilité d'exercice ou la méthode de comptabilité de caisse ou d'autre chose, après quoi nous appliquerions ces principes. Nous devons d'abord nous entendre sur un système général de mesure convenant au secteur public et sur la nature et le volume de l'information devant figurer dans les états financiers. Quand on se sera entendu sur ces points, on pourra commencer à étudier des postes précis, par exemple, ce qui constitue un engagement sous la forme de pension. Ces précisions vous aident-elles?

Le sénateur Kelly: Oui, mais je suis un peu. . .

M. Kelly: Embrouillé?

Le sénateur Kelly: Non, pas embrouillé; je suis seulement préoccupé. C'est sans doute très important de faire cela, mais je me demande quand même si ce n'est pas un peu futile et si cela va aboutir à quelque chose de vraiment utile.

M. Kelly: J'espère bien que cela permettra d'aboutir à quelque chose d'utile. Premièrement, je crois que la participation du secteur public—c'est-à-dire la participation, à titre bénévole, des cadres supérieurs et des vérificateurs législatifs qui représentent la législature—et le fait que les vérificateurs généraux des provinces et le Vérificateurs général du Canada participent autant au processus constituent une réalisation qui, par le biais des collaborateurs associés et et des membres, permettra d'abutir au genre de consensus nécessaire pour que les gouvernements respectent les principes définis. Le cas échéant, je crois que nous pourrons élaborer des principes de comptabilité généraux reconnus convenant au secteur public.

Le sénateur Kelly: Ils ne sont peut-être là que pour vous garder à l'œil.

M. Kelly: Libre à eux.

Le sénateur Kelly: Non, je blaguais. Monsieur le président, j'aimerais pouvoir poser d'autres questions plus tard. Pour le moment, je vais laisser la parole à d'autres membres du Comité.

[*Text*]

Senator Sinclair: Mr. Chairman, I wonder whether this exposure draft is a result of the committee's work or a result of the work of the technical staff of the CICA?

Mr. Meyers: If I may respond, senator, it is a combination of both. Most of the research is actually done by the technical staff, based on the knowledge of the members of the committee. The staff then drafts positions that go to the members of the committee. We work with them to make recommendations. Eventually we, as a committee, have to vote on each statement that is made. We have to have a two-thirds majority of the committee in support of the statements.

Senator Sinclair: Each of these recommendations has had the support of two-thirds of the committee members?

Mr. Meyers: Each of these had to have the support of two-thirds of the members of the committee. I am pleased to say, sir, that we have been able to attain almost complete consensus with the recommendations to date. We think it is vital that we do get that consensus. We do talk it out until we get agreement. I think it is fair to say that it is a joint product of the research staff and the voluntary members.

Senator Sinclair: I notice that this was dated February and that the date for submission on the exposure draft is June 1. Has there been a good response from legislators, the public and the people who you say are interested in government statements to the exposure draft? How did you circulate this exposure draft?

Mr. Kelly: When we sent out the first statement to all of the members of Parliament, the members of the legislatures and the deputy ministers, we sent an explanatory letter with it outlining the actions of the committee. We asked anyone who was interested to let us know if they wanted to see all of the material of the committee. We will be doing that again. To the extent that they responded that they wish to receive it, they will. The same thing holds true for members of the Institute of Chartered Accountants. All of our members do not get all of our exposure drafts as a matter of course. A few years ago they did, but now we ask them if they want to receive such material. They will reply if they do.

We have had quite a number of responses to exposure draft so far; about 60, although not very many are from legislators or from the general public. We have had some thoughtful responses from the legislators, though. I recall that of a former premier of a province, who wrote a response of about a two and a half pages which was generally favourable in its comments on the exposure draft. That is not to say, however, that there has been rash of responses from all elected or appointed members.

Senator Sinclair: Moving on to the matter of consolidation, I believe that you have recognized in your statement the necessity for having different attitudes on where there is depreciation to fixed assets and where there is not. You cover that by different principles being applied and you cover it by notes. Is that what I understood you to say? For instance, let me take

[*Traduction*]

Le sénateur Sinclair: Monsieur le président, je me demande si cet exposé-sardage a été réalisé par le Comité ou par le personnel technique de l'I.C.C.A.

M. Meyers: Si je puis me permettre de répondre, sénateur, c'est en fait, une combinaison des deux. La recherche est en fait effectuée en majeure partie par le personnel technique, en fonction des connaissances des membres du Comité. Le personnel rédige ensuite des prises de position soumises aux membres du Comité. Nous travaillons avec lui pour formuler des recommandations. Finalement, le Comité vote sur chaque prise de position. Chacune des recommandations doit être appuyé par les deux tiers des membres du Comité.

Le sénateur Sinclair: Chacune de ces recommandations a l'appui des deux tiers des membres du Comité?

M. Meyers: Chacune doit avoir l'appui des deux tiers des membres du Comité. Je suis heureux de pouvoir dire, sénateur, que jusqu'à présent, que toutes les recommandations ont été adoptées presque à l'unanimité. Nous estimons tous que c'est essentiel. Nous discutons de chaque recommandation jusqu'à ce que nous nous mettions d'accord. Je crois qu'il est juste de dire que ces recommandations sont le fruit de la collaboration du personnel de recherche et des membres du Comité.

Le sénateur Sinclair: Je remarque que ce texte est daté de février et que la date de présentation de l'exposé-sondage est le 1^er^ juin. Selon vous, les législateurs, le public, et les gens qui d'après vous s'intéressent aux états financiers du gouvernement ont-ils réagi favorablement à cet exposé-sondage? Quel type de diffusion lui avez-vous donné?

M. Kelly: Lorsque nous avons envoyé la première prise de position à tous les députés fédéraux, tous les membres des législatures et tous les sous-ministres, nous y avons joint une lettre explicative donnant un aperçu des activités du Comité. Nous avons précisé qu'il était possible d'obtenir sur demande tous les documents produits par le Comité. Nous allons le refaire. Tous ceux qui demanderons les documents les recevront. Cela fonctionne de la même manière pour les membres de l'Institut des comptables agréés. Nos membres ne reçoivent pas automatiquement tous les exposées-sondages. C'était l'habitude il y a quelques années, mais maintenant nous leur demandons s'ils veulent les recevoir. Ils en feront la demande si cela les intéresse.

Jusqu'à présent, l'exposé-sondage a suscité beaucoup de réponses; environ 60, mais il n'en y a pas en beaucoup des législateurs ou du grand public. Cependant, certain législateurs ont envoyé des réponses détaillées. Je me rappelle par exemple qu'un ancien premier ministre d'une province nous a envoyé une réponse d'environ deux pages et demie qui était, dans l'ensemble, favorable à l'exposé-sondage. Cela ne veut pas dire, cependant, que nous avons reçu un flot de réponses des responsables nommés ou élus.

Le sénateur Sinclair: Pour passer à la question de la consolidation, je crois que vous reconnaissez dans votre exposé qu'il est parfois nécessaire d'amortir les immobilisations et parfois non. Vous avez dit qu'on applique alors des conventions comptables différentes expliquées dans des notes. Est-ce bien ce que vous avez dit? Prenons par exemple le Canadien National, si

[Text]

Canadian National as an example. I have looked at its accounts over the years—something you might be surprised to learn and I think it would take quite a bit of adjustment if it were brought into the federal accounts on a consolidate basis because there are write-offs. I think CN has gone through three write-offs already and is possibly asking for a fourth.

Mr. Kelly: I am not sure i will be able to answer your question, sir, because I am not sure I understand it. However, I will attempt to reply.

The objective statement does not go so far as to provide rules for consolidation or whether a particular entity should be consolidated or accounted for on what accountants call the equity basis. However, it does imply that there are good and valid reasons for not fully consolidating every entity that the government owns and/or controls. I think Canadian National is a good example of this. CN operates in a business atmosphere with business objectives, although it has national policy objectives as well, in competition with Canadians. It may well be that when these rules are developed, and if the present practice of governments not to record their investments in buildings and equipment continues in their accounts, Canadian National will end up being accounted for on an equity basis. It would not seem reasonable to me, at least—and the committee has not addressed this problem formally yet—to write off those revenue-producing assets of Canadian National and show only its debt in the government accounts. That is what would happen on a full consolidated basis because you would have to change from the commercial GAAP followed by Canadian National to whatever the government principles were.

Senator Sinclair: I have one other question with which you may be able to help me. Because of accounting rules and GAAP in Canada in the private sector, or comparable situations in the United States, most private sector people have spent a great deal of time developing off-balance sheet financing because of the problems with respect to liabilities and assets out of the sector, and the problem your profession has had in trying to come up with some type of a basis on which to work. Do you think that this has some effect on the work you are doing in regard to government?

Mr. Kelly: I am not sure I understand your question.

Senator Sinclair: For instance, off-balance sheet financing is something which most corporations are working at because they are concerned about liabilities coming in in current dollars against assets that are not written up; yet, you do not seem to have any difficulty in that with respect to government accounts. You put the liabilities on when they come up. I have never heard of governments doing off-balance sheet financing, other than going through agencies as opposed to governments themselves. Perhaps this is why they do it. I am asking you whether it is, in your opinion?

[Traduction]

vous le permettez. J'examine ses états financiers depuis quelques années—ce qui vous surprend peut-être—et je crois qu'il faudrait beaucoup d'ajustements pour les intégrer aux états du gouvernement fédéral sur une base consolidée, à cause des passations directes en charges. Je crois que le Canadien National a déjà fait trois passations directes e charges et qu'il va peut-être même en demander une quatrième.

M. Kelly: Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à votre question, monsieur, parce que je ne pense pas avoir bien compris. Je vais quand même essayer de vous répondre.

L'énoncé d'objectifs ne va pas, jusqu'au point de fixer des règles de consolidation ou de déterminer si une entité doit être consolidée ou s'il faut la comptabiliser par la méthode de la comptabilisation à la valeur de consolidation, comme disent les comptables. Cependant, on y dit implicitement qu'il peut exister des raisons très valables de ne pas consolider entièrement chaque entité appartenant au gouvernement ou contrôlée par lui. Je crois que le Canadien National est un bon exemple de ce genre de cas. Cette société fonctionne dans un milieu commercial, avec des objectifs commerciaux et en concurrence avec des Canadiens, même si elle doit également respecteur des objectifs de politique nationale. Il peut fort bien arriver que, lorsque ces règles seront élaborées, et si les gouvernements continuent à ne pas inscrire dans leurs comptes leurs investissements en immeubles et en matériel, le Canadien National soit comptabilisé à la valeur de consolidation. Pour ma part, il ne me semblerait pas raisonnable—et le Comité ne s'est pas encore officiellement penché sur le problème—de passer en charges les immobilisations génératrices de revenu du Canadien National et de ne faire figurer que sa dette dans les comptes du gouvernement. C'est pourtant ce qui arriverait dans des comptes entièrement consolidés parce qu'il faudrait passer des principes comptables généralement reconnus pour le secteur privé et adoptés par le Canadien National aux conventions comptables du gouvernement.

Le sénateur Sinclair: J'aurais une autre question à laquelle vous pourriez peut-être répondre. A cause des règles de comptabilité et des principes comptables généralement reconnus au Canada dans le secteur privé, ou de situations comparables aux États-Unis, la plupart des gens du secteur privé ont consacré beaucoup de temps à l'élaboration du financement sans effet sur le bilan en raison des problèmes concernant les éléments de passif et d'actif en-dehors du secteur et de la difficulté qu'ont les comptables à élaborer une base de travail. Pensez-vous que cela influe sur vos travaux au sujet du gouvernement?

M. Kelly: Je ne suis pas certain de comprendre votre question.

Le sénateur Sinclair: Par exemple, la plupart des sociétés travaillent sur le financement sans effet sur le bilan parce qu'elles s'inquiètent au sujet du passif exprimé en dollars courants vis-à-vis d'éléments d'actif qui ne sont pas passés en charges; pourtant, cette question ne semble pas vous poser de problème en ce qui concerne les comptes du gouvernement. Vous inscrivez les éléments de passif au fur et à mesure. Je n'ai jamais entendu parler de gouvernements utilisant le financement sans effet sur le bilan sauf lorsqu'ils passent par des organismes publics au lieu du gouvernement lui-même. C'est peut-

[*Text*]

Mr. Kelly: I think there is a problem which must be addressed when you look at a government as an accounting entity in terms of whether it, in fact, is setting up agencies to carry its debt which it will not show in its accounts. One of the objectives we are trying to get at in objective two, where we are saying they should account for the full nature and extent of government financial activities, is that these things be available and that this information be shown in the statements.

Senator Sinclair: Why I ask the question is that my understanding is that some provinces, and one in particular, have a very different attitude toward agencies and why they are set up in regard to debt as opposed to some others. When you say that you have received practical unanimity, I am wondering how you got it and from that province in particular. Maybe it was the practicality that was not there—I do not know.

The Deputy Chairman: Perhaps it was the province which did not agree.

Mr. Kelly: This is kind of a guessing game as to what you are referring to.

Senator Sinclair: We used to have a man out in the Kootenays who shot all the debt with an arrow.

Mr. Kelly: I thought that was where you were coming from. I would think that some real strides have been made in terms of incorporating, on a consolidated basis, a number of their agencies and so on. However, the financing authorities are a problem. We just have not dealt with that problem at this stage.

The Deputy Chairman: Further to Senator Sinclair's question, when the Assistant Comptroller General was with us, in one of his statements he said that GAAP was not intended to apply to governments and, in fact, there does not now exist a set of accepted government accounting principles. Do you agree with those two statements?

Mr. Kelly: In its deliberations the committee decided that the application of generally accepted accounting principles which have been developed for private corporations, as illustrated by the CICA handbook, are not necessarily appropriate for direct application to governments.

The Deputy Chairman: Not necessarily; but they could be?

Mr. Kelly: They could be; although the way our deliberations have been going, I think there will be some significant differences between what our eventual representations come out with and GAAP for private corporations as a result of the differences in the objectives and purposes of private business as opposed to government operations.

With respect to whether there are generally accepted accounting principles existing somewhere now which are applicable to governments, I would say that there are certainly

[*Traduction*]

être la raison pour laquelle ils procèdent ainsi. Je vous demande en fait si c'est bien la raison, à votre avis?

M. Kelly: Quand vous étudiez le gouvernement en tant qu'entité comptable, je crois qu'il faut déterminer si, en fait, celui-ci constitue des organismes publics dans le but de leur faire assumer une dette qui ne figurera pas dans ses propres comptes. Ce à quoi nous essayons d'arriver avec notre deuxième objectif, lorsque nous disons que les états financiers doivent représenter un compte rendu global de la nature et de l'étendue des activités et des ressources financières du gouvernement, c'est que ces renseignements doivent figurer dans les états financiers.

Le sénateur Sinclair: Si je pose cette question, c'est que je crois que dans certaines provinces, et dans une en particulier, on a une attitude très différente vis-à-vis des organismes publics et des raisons de leur création en matière de dettes. Lorsque vous dites que vous avez presque obtenu l'unanimité, je me demande comment vous avez obtenu l'assentiment de cette province en particulier. Cette question n'a peut-être pas été soulevée, je ne sais pas.

Le vice-président: Il s'agit peut-être de la province qui n'a pas été d'accord.

M. Kelly: Vous échaffaudez des hypothèses.

Le sénateur Sinclair: Nous avions un homme à Kootenays qui savait détecter toutes les dettes.

M. Kelly: Je croyais que vous veniez de là. Je crois que l'on a fait de grands pas en ce qui concerne l'incorporation, sur une base consolidée, d'un certain nombre de leurs organismes, etc. Cependant, les autorités de financement posent un problème. Nous n'avons pas encore traité de cette question.

Le vice-président: Pour faire suite à la question du sénateur Sinclair, lorsque le Contrôleur général adjoint a témoigné devant nous, il a dit, entre autres, que les principes comptables généralement reconnus n'étaient pas conçus pour s'appliquer au gouvernement et qu'en fait, il n'existe pas d'ensemble reconnu de principes comptables pour le secteur public. Êtes-vous d'accord avec ces deux assertions?

M. Kelly: Dans ses délibérations, le Comité a décidé que les principes comptables généralement reconnus élaborés à l'intention des sociétés privées et décrits dans le guide de l'I.C.C.A. ne peuvent pas nécessairement être appliqués tels quels au secteur public.

Le vice-président: Pas nécessairement, mais pourraient-ils l'être?

M. Kelly: Certainement; cependant, d'après nos délibérations, je crois qu'il y aura un écart sensible entre nos recommandations éventuelles et les principes comptables généralement reconnus pour le secteur privé à cause des différences entre les objectifs et les buts de l'entreprise et du secteur public.

En ce qui concerne la question de savoir s'il existe déjà des principes comptables généralement reconnus qui pourraient être applicables au secteur public, je voudrais dire qu'il y a cer-

[*Text*]

some common features to the financial statements of both provincial and federal governments. However, there is a diversity which exists between the bases of accounting which they follow. For example, we have two provinces which are almost on full accrual accounting for liability and financial assets; and we have another province which is almost on pure cash accounting, a pure cash basis. We have two provinces which do a considerable amount of combination consolidation overall summary accounting for investments. We have another province which quite clearly states that it is only dealing with the consolidated or general revenue fund of the province in its financial statements and excludes the others except to the extent it is affected by payments to or from the fund. So there is a wide diversity, and I think that is a distinguishing feature which the committee has had to look at and one of the reasons they started at this very basic level of objective.

The Deputy Chairman: How can we in our country compare the financial statements of those various provinces with those of the federal government if the same accounting principles are not followed? A deficit of one province might be computed some different way from the deficit computed for federal purposes. How can we achieve a comparison of some sort?

Mr. Kelly: The only way I can see it in the direction we are headed is to get the governments to adopt at least a consistent set of rules for what they report in their financial statements and how they measure that information in an accounting sense. There will still be differences because the governments are organized differently. In fact, they are different. Some governments will give a grant for capital expenditures in the municipality; others will guarantee loans. That is just a difference in their operations.

There is some plea amongst investors, as you are aware, when they look at a province to get what they call public sector debt financing; that is, all of it combined. But at least we will know the differences are factual ones, substantive ones, in terms of how they organize their operations as opposed to accounting differences.

The Deputy Chairman: That means that the deficit or surpluses—which do not occur often these days—in the provinces or in the federal government could be compared even if they do not use the same accounting principles. The federal deficit is $30 billion, but how is that arrived at when compared to British Columbia's accounting principles, which do not deal with financial statements in the same manner? British Columbia can arrive at a deficit or a surplus, but is that really comparable? It is important for a country such as ours, a federation of provinces, to know the financial status of the entire country. How can we group the ten provinces, the two territories and the federal government together so that we know the financial status of the entire country?

Mr. Kelly: That is what the object of the committee is; the objective is to try to get an agreement to develop one set of

[*Traduction*]

tainement des aspects communs dans les états financiers des administrations fédérales et provinciales. Cependant, les méthodes comptables varient. Par exemple, deux provinces emploient presque uniquement la méthode de comptabilité d'exercice pour les engagements et les actifs financiers; par contre, d'autres provinces emploient presque exclusivement la méthode de comptabilité de caisse. Par ailleurs, deux provinces utilisent beaucoup les états cumulés et la consolidation pour la comptabilisation globale des investissements. Une autre province dit très clairement que ses états financiers ne visent que le fonds consolidé ou le fonds des revenus généraux et exclut tout les autres sauf ceux qui sont touchés par des paiements à destination ou en provenance du fonds en question. Il y a donc une grande diversité et je crois que c'est là une des caractéristiques principales que le Comité a dû étudier et l'une des raisons pour lesquelles il a commencé à ce niveau d'objectif très élémentaire.

Le vice-président: Comment pouvons-nous au Canada comparer les états financiers des diverses provinces avec ceux du gouvernement fédéral si tout le monde ne suit pas les mêmes conventions comptables? Un déficit peut être comptabilisé d'une façon très différente dans une province et au niveau fédéral. Comment pouvons-nous faire des comparaisons?

M. Kelly: La seule solution, d'après moi, consiste à obtenir des gouvernements qu'ils adoptent au moins un ensemble cohérent de conventions au sujet de l'information qui doit figurer dans les états financiers et de la façon dont elle est mesurée au sens comptable. Il y aura quand même des différences parce que les gouvernements sont structurés de façons différentes. En fait, ils sont différents. Certains gouvernements accordent une subvention au titre des dépenses d'investissement dans une municipalité et d'autres consentent des prêts. C'est juste une différence de fonctionnement.

Comme vous le savez, les investisseurs ont des problèmes lorsqu'ils cherchent à obtenir d'une province ce qu'ils appellent des instruments de financement de la dette publique; c'est-à-dire, tout cela combiné. Mais au moins, nous saurons qu'il s'agit de différences réelles tenant à des questions de structure et non de différences d'ordre comptable.

Le vice-président: Cela signifie que les déficits ou les excédents—on n'en voit pas beaucoup de nos jours—d'une province ou du gouvernement fédéral pourraient être comparés, même si ceux-ci n'utilisent pas les mêmes conventions comptables. Le déficit du gouvernement fédéral se chiffre à 30 milliards, mais comment a-t-on calculé ce chiffre et comment peut-on le comparer aux chiffres de la Colombie-Britannique où les principes comptables et les états financiers sont différents? La Colombie-Britannique peut certes arriver à un excédent ou à un déficit, mais ces chiffres sont-ils vraiment comparables? Dans un pays comme le nôtre, c'est-à-dire une fédération de provinces, il est important de connaître la situation financière de l'ensemble du pays. Comment pouvons-nous regrouper les dix provinces, les territoires et le gouvernement fédéral de façon à connaître la situation financière de l'ensemble du pays?

M. Kelly: C'est la raison d'être du Comité. Nous essayons de nous entendre sur un ensemble de principes comptables à l'intention des administrations publiques.

[*Text*]

accounting principles that governments at the senior level will adopt and follow.

As I said, we can only do that by convincing them because we cannot do that by force. I agree that when one tries to compare the various provinces and the federal government right now you not only have factual differences, but accounting differences.

The Deputy Chairman: And the provinces have differences among themselves.

Mr. Kelly: Yes, because they calculate it differently. Some include liabilities for certain things and others exclude them altogether; they do not even record them.

Senator Kelly: Mr. Kelly, when you referred to Air Canada and explained why it could not fit into this consolidation I happen to ascribe to very strongly, you also mentioned the Unemployment Insurance Fund and the Canada Pension Plan, did you not?

Mr. Kelly: No.

Senator Kelly: You did not. In the case of the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Fund, they are a specified trust account. Their surpluses or deficits are omitted currently from the Government of Canada's deficit. Is there a reason for that similar to the reason you were able to discover in the case of Air Canada.

Mr. Kelly: If I can back up a little, Senator Kelly, what I was saying was that a straight consolidation of distinctly different entities, even in commercial markets is not possible. You do not consolidate a bank with a tire company, even though Goodyear may own a bank. What one does if they are accounting for an investment is provide sufficient information in the financial statements, and in the private sector rules you provide audited statements for the unconsolidated entity so that people know how the corporation is being operated and what the investment represents. That was the context in which I was referring to Air Canada when I said it did not make sense if the government rules were not to record fixed assets to eliminate the revenue-producing assets, but just to consolidate them. It might be better to account for Air Canada in government statements in another way.

In terms of the unemployment insurance account and the Canada Pension Plan in the statements of the Government of Canada, were you asking about the deficits in those accounts?

Senator Kelly: Yes.

Mr. Kelly: And how they should be shown?

Senator Kelly: Yes.

Mr. Kelly: My understanding right now is that the Government of Canada uses the Unemployment Insurance account as

[*Traduction*]

Comme je l'ai dit, nous ne pourrons arriver que par la persuasion, puisque nous ne pouvons pas le faire par la force. Je conviens avec vous que lorsque l'on essaie de comparer les états financiers des provinces et du gouvernement fédéral, il y a non seulement des différences factuelles, mais aussi des différences comptables.

Le vice-président: Et il y a des différences d'une province à l'autre.

M. Kelly: Oui, parce que chacune fait ses calculs à sa façon. Certaines incluent des éléments de passif relatifs à certains postes et d'autres les excluent complètement; elles ne les inscrivent même pas.

Le sénateur Kelly: Monsieur Kelly, lorsque vous avez parlé d'Air Canada et que vous avez expliqué pourquoi on ne pouvait pas l'inclure dans cette consolidation, et je suis tout à fait d'accord, n'avez-vous pas aussi mentionné la Caisse d'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada?

M. Kelly: Non.

Le sénateur Kelly: Vous n'en avez pas parlé. Dans le cas de Régime de pensions du Canada et de la Caisse d'assurance-chômage, il s'agit de comptes en fiducie précis. Les surplus et les déficits de ces comptes n'entrent pas à l'heure actuelle dans le calcul du déficit du gouvernement du Canada. Y a-t-il à cela une raison semblable à celle que vous avez découverte dans le cas d'Air Canada?

M. Kelly: Si je puis revenir brièvement en arrière, sénateur Kelly, ce que j'ai dit, c'est que des entités complètement distinctes ne peuvent être simplement fusionnées, même dans le domaine commercial. On ne peut consolider les comptes d'une banque avec ceux d'une entreprise de pneus, même s'il se peut que Goodyear soit propriétaire d'une banque. Lorsqu'on a à comptabiliser un investissement, on donne des renseignements suffisants à ce sujet dans les états financiers, et les règles du secteur privé veulent que l'on prépare un bilan vérifié en ce qui concerne l'entité non consolidée, pour que ceux qui l'examinent puissent voir comment la société fonctionne et ce que représente l'investissement. C'est dans ce contexte que j'ai dit qu'il n'était pas logique que le gouvernement décide de ne pas inscrire les immobilisations d'Air Canada de manière à supprimer les éléments d'actif qui procurent des revenus, mais simplement de les consolider. Il serait sans doute préférable de suivre quelque autre formule pour rendre compte de la situation financière d'Air Canada dans les états financiers du gouvernement.

Pour ce qui est des inscriptions relatives aux comptes de l'assurance-chômage et du Règime de pensions du Canada dans les états financiers du gouvernement du Canada, demandiez-vous des explications sur les déficits de ces comptes?

Le sénateur Kelly: Oui.

M. Kelly: Et sur la façon de les comptabiliser?

Le sénateur Kelly: Oui.

M. Kelly: D'après ce que je comprends, le gouvernement du Canada considère le compte de l'assurance-chômage comme

[*Text*]

a special purpose fund or account. Currently they are showing a revenue shortfall in that account as a reduction in liabilities. I do not know how to approach this other than to give you a personal view because the committee has not dealt with that specifically.

Senator Kelly: I gather you do not want to disclose your personal view at the moment?

Mr. Kelly: My personal view, if you wish to have it, is that certain government-type activities—and I do not want to speak about the Canada Pension Plan specifically because the legislation places certain constraints around that in terms of the ability of the federal government to change the plan, change the benefits, change the rates, as I understand it. But the Unemployment Insurance account can be treated as a special account, I assume, but it seems to me that if we follow the logical extension of these objectives that that would be a government-type activity that would be consolidated into the Consolidated Revenue Fund in presenting summary financial statements.

That is my interpretation of the extension of the statements. So, the revenue shortfall would then end up as part of the accumulated deficit.

Senator Kelly: That is my view, but that is not the way it is now.

Mr. Kelly: That is not the stated basis now. Again, that is not the CICA's view, either. The committee did not address that specifically. What I am doing is speculating on the extension of the kind of direction that is coming out of the objectives for government-type activity. Again, there are many other factors that probably need to be considered for that specific case.

Senator Godfrey: Some governments surely adopt certain accounting principles because politically it is better for them to do so. I had the vague idea—and correct me if I am wrong—that in British Columbia a few years ago they used to show surpluses when people said that if they accepted the accounting principles of other provinces there would not be surpluses. There was an obvious political advantage in saying that the government was operating within its limits and would adopt accounting principles that would show that they were operating at a profit rather than at a loss. How do you get around that? Is that still in existence? By adopting different accounting principles, can a province look better than another province?

Mr. Kelly: The short answer to that is, yes, you can change your surpluses and deficits. You can make changes in the accounting policies that affect the size of the surplus or deficit that is reported for the year. I think the accounts of a number of provinces would look different if they adopted the accounting principles of their sister provinces which, as I said before, are significantly different. That does certainly affect how they measure their surpluses and deficits.

[*Traduction*]

un fonds à vocation spéciale. A l'heure actuelle, il comptabilise les moins-perçus de revenus relatifs à ce compte à titre de réduction du passif. Je ne sais pas comment aborder cette question si ce n'est par une opinion personnelle, puisque le Comité ne s'y est pas arrêté de façon précise.

Le sénateur Kelly: Si je comprends bien, vous n'êtes pas prêt à nous divulguer votre opinion personnelle?

M. Kelly: Mon opinion personnelle, si vous voulez que je vous en fasse part, c'est que certaines activités de type gouvernemental—et je fais abstraction du Régime de pensions du Canada, puisque la loi limite jusqu'à un certain point le pouvoir du gouvernement fédéral de modifier le régime, ou encore les prestations et les taux prévus—comme le compte de l'assurance-chômage, qui peut, je suppose, être considéré comme un compte à vocation spéciale, devraient logiquement, si l'on va jusqu'au bout du raisonnement qui sous-tend les objectifs énoncés, être incluses dans le Fonds du revenu consolidé aux fins de présentation des états financiers condensés.

C'est ainsi que j'interprète l'application de nos prises de position. Ainsi, les moins-perçus de revenus seraient incorporés au déficit cumulatif.

Le sénateur Kelly: C'est la règle que l'on devrait suivre à mon avis, mais ce n'est pas ainsi que les choses se passent à l'heure actuelle.

M. Kelly: Cette règle ne fait pas partie des principes énoncés. Encore une fois, cette opinion n'est pas celle de l'ICCA, car le comité n'a pas abordé cette question de façon précise. Je suis en train d'imaginer quel serait l'aboutissement logique de l'orientation qui se dégage des objectifs concernant les activités de type gouvernemental. Et il y a sans doute bien d'autres facteurs qui doivent être pris en considération dans ce cas particulier.

Le sénateur Godfrey: Il a sûrement des gouvernements qui adoptent des principes comptables parce que ceux-ci les avantagent sur le plan politique. J'avais l'impression—et je veux qu'on me corrige si je me trompe—que la Colombie-Britannique avait l'habitude, il y a quelques années, d'inscrire à titre d'excédent des sommes qui n'auraient pas été considérées comme des excédents selon les principes comptables d'autres provinces. Le gouvernement avait évidemment intérêt, pour des raisons politiques, à adopter des principes comptables qui lui permettaient de dire qu'il respectait ses limites budgétaires et qu'il avait un solde bénéficiaire plutôt que déficitaire. Comment peut-on remédier à un problème comme celui-là? Les choses se passent-elles toujours ainsi? Une province peut-elle adopter des principes comptables différents qui la présentent sous un meilleur jour qu'une autre?

M. Kelly: Si je réponds à votre question de façon succincte, je dirais que oui, il est possible de modifier ses excédents et ses déficits. Les conventions comptables peuvent être modifiées de manière à influer sur l'importance de l'excédent ou du déficit comptabilisé pour l'année. Je crois que les comptes de plusieurs gouvernements provinciaux donneraient une toute autre impression, si ceux-ci devaient adopter les principes comptables des autres provinces qui, comme je l'ai dit tout à l'heure,

[*Text*]

One of the things which generally accepted accounting principles do, and what they have done for business, is ensure that people follow the same rules and narrow the available options they can take in applying those rules. I hope we can do the same thing for government—to get a set of rules that people will volunteer to comply wth and then make recommendations that will deal with the application of those rules to specific liability accounts, expenditure accounts, asset accounts or whatever.

Senator Godfrey: As Senator Kelly said, you hope and expect that that will be the end result, but do you really think that people will give up certain political advantages by adopting a neighbouring province's accounting principles?

Mr. Kelly: This suggestion is not asking them to adopt different principles; it is asking all senior governments to adopt a common set of principles. That will mean a pragmatic difficulty in the short term, but I trust that goodwill and good accounting will prevail.

The Deputy Chairman: For consistency purposes, if one changes the accounting principles one has to indicate in the statement that the accounting principles have been changed so that the statement can be compared with that of the previous year.

Mr. Kelly: Yes.

The Deputy Chairman: Do governments do that when they change their accounting principles?

Mr. Kelly: Some do and some do not, based on past observation. We are hoping that if they follow the guidance provided in our first statement on accounting they will in future disclose the effective changes in accounting principles.

The Deputy Chairman: Which would be very important.

Mr. Kelly: And we recommend that.

Senator Sinclair: I was wondering if, rather than trying to get all governments to agree on what might be called a GATT for governments, the profession could not bring out a handbook for governments and anyone who departed from that handbook must report that departure. Is that possible?

Mr. Kelly: What we are doing, senator—

Senator Kelly: You do not need certificates here.

Mr. Kelly: . . . is in effect just that; we are issuing statements with recommendations in the hopes that both accountants and auditors in government will use their best efforts to get their governments to adopt them. The people with the decision-making power in governments, are often not accountants,

[*Traduction*]

sont très différents des leurs. Ces différences influent certainement sur la façon dont les provinces calculent leurs excédents et leurs déficits.

L'adoption de principes comptables généralement acceptés a notamment pour effet, comme le démontre l'expérience du secteur privé, de faire en sorte que tout le monde soit assujetti aux mêmes règles et n'ait guère la possibilité de les appliquer de façon différente. J'espère que nous allons pouvoir faire de même dans le secteur public, c'est-à-dire établir un ensemble de règles que les gens seront prêts à suivre, puis faire des recommandations quant à la façon de les appliquer dans des cas précis: comptes de passif, comptes de dépenses, comptes d'actif et ainsi de suite.

Le sénateur Godfrey: Comme l'a dit le sénateur Kelly, vous espérez pouvoir atteindre ce résultat, mais croyez-vous vraiment que les gouvernements seront prêts à renoncer à certains avantages politiques en adoptant les principes comptables de la province voisine?

M. Kelly: Notre but n'est pas de leur faire adopter des principes différents, mais bien d'inviter les paliers supérieurs de gouvernement à adopter un ensemble de principes communs. La réalisation de cet objectif ne manquera pas de soulever des difficultés à court terme, mais j'ai confiance que la bonne volonté et la bonne comptabilité l'emporteront.

Le vice-président: Pour éviter la confusion, quand on modifie ses principes comptables, il faut le mentionner dans l'état financier pour que celui-ci puisse être comparé avec celui de l'année précédente.

M. Kelly: En effet.

Le vice-président: Est-ce ainsi que procèdent les gouvernements quand ils modifient leurs principes comptables?

M. Kelly: L'expérience démontre que certains le font et d'autres pas. Nous espérons que, s'ils suivent les principes énoncés dans notre première prise de position sur la comptabilité, ils feront état à l'avenir des modifications qu'ils auront apportées à leurs principes comptables.

Le vice-président: Chose très importante.

M. Kelly: C'est ce que nous recommandons.

Le sénateur Sinclair: Je me demandais si, plutôt que d'essayer d'obtenir que tous les gouvernements s'entendent sur ce que l'on pourrait appeler un accord GATT pour les gouvernements, les comptables agréés ne pourraient pas publier un manuel à l'intention des gouvernements et exiger que quiconque s'écarte des règles qui y sont énoncées signale cet écart. Est-ce possible, d'après vous?

M. Kelly: Justement, sénateur . . .

Le sénateur Kelly: Vous n'avez pas besoin d'attestations pour ce faire.

M. Kelly: . . . c'est ce que nous faisons; nous publions des prises de position accompagnées de recommandations, dans l'espoir que les comptables et les vérificateurs du secteur public feront tout leur possible pour inciter leur gouvernement à les adopter. Or, ceux qui ont le pouvoir de décision dans le secteur public sont rarement des comptables, et encore moins des

[*Text*]

let alone C.A. It will take their policial will and their policy decision to go along with our recommendations.

Senator Sinclair: Mr. Chairman, I think that at times when you people disagree you say that is not a fair presentation. Would it not be better to show it, not on the question of subjectiveness or as to whether you are the only people in the world who know what is or what is not fair, but as departure from what I would call a government gap.

Mr. Kelly: I think Mr. Meyers mentioned that in his opening remarks. What we have encouraged people to do is to state, if they are not complying with direct recommendations of the committee, the extent to which they are not.

Senator Sinclair: I think the Auditor General used the word "fair" in his last report in his criticisms of the accounts of the federal government.

Mr. Kelly: Yes.

Senator Sinclair: I am just suggesting that it is a harsh word. It means that your profession is the criterion of what is fair or unfair. I do not know that that is so. I am not an accountant but a member of another profession.

Mr. Kelly: Where generally accepted accounting principles have been adopted—

Senator Sinclair: By legislation or in GAAP or so on?

Mr. Kelly: In the private sector, for example.

Senator Hicks: Not by legislation just by usage.

Mr. Kelly: Yes, initially by usage and now through the Corporations and Securities Act. I think, for private companies. The auditor's opinion is fair in relation to GAAP. It is presented fairly in accordance with generally accepted accounting principles. The difficulty that faced legislative auditors is that, as we have been discussing, there does not seem to be generally accepted accounting principles that have been adopted by senior governments. What we are trying to do is develop this body of principles so that auditors can then report whether or not the accounts are presented in accordance with those principles.

Senator Sinclair: Mr. Chairman, I have watched certificates from auditors change as the law applied its sanctions to them, and I am just suggesting that perhaps there is an opportunity here to arrive at something that does not quite fit what you are looking for. I agree with you that you cannot have government accounts similar to the ones that you have in the private sector. Some basic principles, of course, can be similar but in detail I am quite sure that they cannot be similar. That does not mean that you cannot have some kind of a basis in which people have a little bit more flexibility than they have in the private sector because of the different forces that are working in the two areas. Perhaps that is where the problem really arises. Rather

[*Traduction*]

comptables agréés. Il faudra donc que ceux-ci manifestent la volonté politique de donner suite à nos recommandations et qu'ils prennent les décisions de politique qui s'imposent.

Le sénateur Sinclair: Monsieur le président, quand les comptables ne sont pas d'accord avec un état financier, ils disent qu'il ne présente pas une idée juste de réalité. Ne vaudrait-il pas mieux nous départir de cette subjectivité qui nous incite à penser que vous êtes les seuls au monde à pouvoir distinguer entre ce qui est juste et ce qui ne l'est pas, et parler plutôt de ce que je qualifierais d'écart fondamental.

M. Kelly: Je crois que M. Meyers a abordé cette question dans son discours d'ouverture. Nous avons encourager les intéressés à signalé, le cas échéant, dans quelle mesure ils n'ont pas adhéré aux recommandations directes du Comité.

Le sénateur Sinclair: Je crois que, dans son dernier rapport, le vérificateur général s'est servi du mot «juste» pour expliquer ce qu'il reprochait aux comptes du gouvernement fédéral.

M. Kelly: En effet.

Le sénateur Sinclair: Je veux simplement souligner la sévérité du terme. C'est un terme qui laisse entendre que l'opinion des comptables est le seul critère de ce qui est juste ou injuste et je ne suis pas sûr qu'il en soit ainsi. Je ne suis pas comptable, mais je suis membre d'une autre profession.

M. Kelly: Lorsque des principes comptables généralement acceptés . . .

Le sénateur Sinclair: En vertu de dispositions législatives ou de principes comptables généralement acceptés?

M. Kelly: Dans le secteur privé, par exemple.

Le sénateur Hicks: En vertu, non pas de dispositions législatives, mais de l'usage.

M. Kelly: En effet, en vertu de l'usage, au début, et maintenant, en vertu de la Loi sur l'enregistrement des sûretés constituées par des corporations, dans le cas des entreprises privées. D'après les principes comptables généralement acceptées, l'opinion du vérificateur est juste. Elle est présentée de façon équitable et en conformité avec de tels principes. La difficulté à laquelle se heurtent les vérificateurs législatifs, c'est que, comme nous l'avons déjà dit, les paliers supérieurs de gouvernement ne semblent pas avoir adopté de principes comptables généralement acceptés. Ce que nous tentons de faire, c'est de mettre au point un ensemble de principes, de façon que les vérificateurs puissent, dans leurs rapports, signaler si les comptes sont présentés en conformité avec ces principes.

Le sénateur Sinclair: Monsieur le président, j'ai pu constater comme les attestations des vérificateurs changeaient au fur et à mesure que des sanctions législatives étaient appliquées, et je veux simplement signaler qu'il serait possible d'en arriver à une formule qui ne corresponde pas tout à fait à celle que vous semblez préconiser. Je conviens qu'il est impossible de faire concorder les comptes du gouvernement avec ceux du secteur privé. Il y a bien sûr des similarités en ce qui concerne certains grands principes, mais celles-ci disparaissent dès que l'on entre dans le détail. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas établir un certain nombre de règles fondamentales qui permettraient davantage de souplesse que celles qui s'appliquent dans le sec-

[*Text*]

than get the governments to agree, it might be a good thing to get accountants to agree first and then see what governments can do after that.

The Deputy Chairman: When you made recommendations to your 35,000 members for discipline purposes, do they have to follow exactly the recommendations that are made by the institute? If they have to do that, they would have to do it in government positions, too.

Mr. Kelly: What we have done, and perhaps Mr. Meyers would like to speak to this as chairman of the auditing committee, is recognized where we are starting from in terms of government accounting as being analogous to where we started from 40 years ago in terms of the private sector. When the institute first started making recommendations in 1946, those were recommendations to guide practices of practitioners. They were not enforceable. It took a number of years before they even became enforceable professionally, that is, that members through the codes of professional conduct of the individual provincial institutes were required to adhere at that stage to the handbook. It was even later than that that the governments, as they changed their Corporations and Securities Act, began to build in references to the handbook as being generally acceptable accounting principles.

As the senator said, that came through usage and through acceptability by the community and through recognition of the process as being a worthwhile one. I think that this new committee is very much starting back at square one again with governments, and hoping, while we are making recommendations and we recognize that we cannot force them on sovereign governments, to get the governments to voluntarily accept them through their participation in the process, through the participation of their representatives in the process and through the process itself. We are trying to get them to come together and recognize a set of accounting principles and disclosure standards which they will eventually adhere to.

The Deputy Chairman: Would you like to comment on that, Mr. Meyers?

Mr. Meyers: I think that Mr. Kelly has covered the main points. We clearly have to build the consensus before the concept of generally accepted applies, and until we have that consensus to begin to talk of disciplining our own members who often may not be in a position to control what is done, would be somewhat unfortunate. I think in our first statement the two points that we made may seem small but we said that you have to disclose the accounting policies you are following. You have to apply them consistently. We have taken some steps towards the possibility of public sanctions because if those accounting principles clearly do not seem to be appropriate, that is going to be known on a public basis. I think a member of the profession is going to be quite uncomfortable giving a clean audit opinion or preparing a set of financial statements

[*Traduction*]

teur privé, étant donné les différentes forces qui entrent en jeu dans ces deux domaines. Peut-être est-ce là qu'il faut rechercher le nœud du problème. Au lieu de chercher à obtenir que les gouvernements s'entendent, il serait peut-être préférable que les comptables s'entendent d'abord pour que les gouvernements décident ensuite de la ligne de conduite à adopter.

Le vice-président: Les 35 000 membres de l'Institut sont-ils tenus de suivre à la lettre les recommandations que celui-ci leur adresse à des fins de discipline? Dans l'affirmative, ceux qui occupent des postes au sein du gouvernement ne seraient-ils pas, eux aussi, liés par ces recommandations?

M. Kelly: En commençant notre examen de la comptabilité dans le secteur public, et peut-être M. Meyers voudra-t-il donner des explications à ce sujet en sa qualité de président du comité sur la vérification, nous avons dû reconnaître que nous en étions au même point qu'il il y a quarante ans en ce qui concerne le secteur privé. Quand l'institut a fait ses premières recommandations en 1946, celles-ci étaient destinées à servir de guide aux praticiens et n'avaient aucune force exécutoire. Il a fallu plusieurs années avant qu'elles prennent un caractère obligatoire, même auprès des membres de la profession, c'est-à-dire, avant que le code déontologique des différents instituts provinciaux n'obligent ceux-ci à se conformer au manuel. Ce n'est que plus tard que les gouvernements, au fur et à mesure qu'ils ont modifié leurs lois sur l'enregistrement des sûretés constituées par des corporations, ont commencé à y incorporer les règles du manuel comme des principes comptables généralement acceptables.

Comme l'a mentionné le sénateur, ces principes ont été acceptés parce qu'ils avaient été sanctionnés par l'usage et reconnus comme utiles par la collectivité. Je crois que ce nouveau comité recommence vraiment à zéro avec le secteur public, et nous espérons, tout en reconnaissant que nous ne saurions imposer nos recommandations à des gouvernements souverains, que ceux-ci y souscriront volontairement, parce qu'ils auront eux-mêmes participé au processus, tout comme d'ailleurs un certain nombre de représentants du secteur public. Nous essayons d'obtenir qu'ils s'entendent sur un ensemble de principes comptables et de normes de publication dont ils reconnaîtront l'utilité et auxquels ils accepteront de se conformer.

Le vice-président: Avez-vous des observations à faire à ce sujet, monsieur Meyers?

M. Meyers: Je crois que M. Kelly a fait le tour de la question. De toute évidence, la notion de ce qui est généralement accepté doit faire l'objet d'un consensus avant qu'elle ne puisse être appliquée, et à moins d'avoir ce consensus, nous serions mal venus de vouloir imposer la discipline à nos membres, qui n'ont souvent aucun pouvoir décisionnel. Dans notre première prise de position, nous avons insisté sur deux principes, qui peuvent ne pas paraître très importants, à savoir la nécessité de publier les conventions comptables que l'on suit et de les appliquer de façon uniforme. Nous avons pris des mesures en vue de prévoir des sanctions publiques, car si les principes comptables ne sont manifestement pas adaptés aux besoins, le public va en être conscient. Les membres de la profession vont se sentir très mal à l'aise de se prononcer catégoriquement sur des états

[*Text*]

in accordance with the stated accounting principle that does not seem to be appropriate under the circumstances.

At this time, Mr. Chairman, I believe it is a little early to talk about disciplinary or other sanctions.

Senator Godfrey: My recollection is that after the war, before you had these generally accepted accounting principles, the auditors were under tremendous pressure from their clients and you had every oil company, for instance, state in a different fashion whether you wrote this off or that off. I can remember an instance of a company which had been very profitable and they used to write off their development expenses every year and they suddenly had a lean year. They said to the auditor, "We are going to write off only 20 per cent this year so that it would show the same profit as last year". They even flew the auditor over to England to tell him that he was either going to change it or that they were going to lose the account. It was as simple as that. Or course, in the States the board of directors fire and hire. At least here you have to go through the process of getting the shareholders to agree in order to get rid of them, so it has been of great assistance to the auditors in helping them to stand up to their clients and, hopefully, in the same way that they might be gradually involved in the public sector. I think less flexibility on the part of auditors in yielding to the demands of their clients has been a good thing.

Senator Kelly: I would like to take a slight exception to what Senator Godfrey said. I think he might have cited something other than the oil companies.

The Deputy Chairman: He did not cite CP.

Senator Sinclair: We have had independent auditors right from the beginning. We have had the same ones all the way through and never had a change.

Senator Godfrey: I remember reading an article in the States showing the differences about accounting principles, and it did not fool any of the real experts because they could go through the accounting and say that this company never did it the same as the other company and their profits would be so and so.

The Deputy Chairman: Are there any further questions? I will now ask Mr. Ross whether he has any questions.

Mr. N. Glenn Ross, Partner, Coopers and Lybrand, Chartered Accountants, Ottawa, Ontario: Mr. Chairman, at the last meeting of the committee, Senator Roblin, who is not here today, expressed very eloquently a position which was in conflict with that of the witness who appeared on behalf of the Comptroller General. Essentially he said that, for years, governments have used the Gladstonian principle of complying with the law as an excuse for not providing proper accounting. He made the statement that governments are so crucial to the economy today that it is important that the economic substance of the events be reported. Although he expressed himself much better than I have done, I know that this is one of the areas on which the CICA has had many questions. What

[*Traduction*]

financiers ou de préparer un ensemble d'états financiers à partir d'un principe comptable énoncé qui ne semble pas adapté aux besoins.

Je crois, monsieur le président, qu'il est un peu prématuré de vouloir parler de sanctions disciplinaires ou autres.

Le sénateur Godfrey: D'après ce dont je me souviens, après la guerre, en l'absence de principes comptables généralement acceptés, les vérificateurs subissaient des pressions intenses de la part de leurs clients, chaque société pétrolière, par exemple, ayant une façon différente de comptabiliser ce qu'il fallait passer en charges. Je me souviens en particulier d'une entreprise qui, dans ses années prospères, avait l'habitude de radier ses dépenses de développement et qui s'est trouvée soudain à avoir une mauvaise année. Les dirigeants avaient alors informé le vérificateur qu'ils allaient radier seulement 20 p. 100 de leurs dépenses pour cette année-là, de façon que les bénéfices soient comparables à ceux de l'année précédente. Ils avaient même fait venir le vérificateur en Angleterre pour lui dire que, s'il n'acceptait pas cette modification, ils allaient tout simplement le remercier de ses services, sans plus. Bien sûr, aux États-Unis, le conseil d'administration a le pouvoir d'engager et de congédier. Ici, au moins, le vérificateur ne peut être remercié sans l'assentiment des actionnaires, ce qui a grandement aidé les membres de la profession à tenir tête à leurs clients. Il est à espérer qu'ils puissent en venir graduellement à jouer un rôle analogue dans le secteur public. À mon avis, c'est une bonne chose que les vérificateurs soient maintenant davantage en mesure de refuser de se plier aux volontés de leurs clients.

Le sénateur Kelly: Je suis quelque peu indigné par ce qu'a dit le sénateur Godfrey. Il n'avait pas besoin de s'en prendre aux sociétés pétrolières.

Le vice-président: Il n'a pas mentionné le CP.

Le sénateur Sinclair: Nous avons engagé des vérificateurs indépendants dès le début, et ce sont toujours les mêmes que nous avons aujourd'hui.

Le sénateur Godfrey: Je me souviens d'avoir lu un article aux États-Unis, dans lequel on soulignait les différences entre les principes comptables, en disant que les vrais spécialistes n'étaient pas dupes et qu'il leur suffisait de comparer les principes comptables d'une entreprise avec ceux des autres pour en déterminer les bénéfices.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions? Je demanderais à M. Ross s'il a des questions.

M. N. Glenn Ross, associé, Coopers and Lybrand, comptables agréés, Ottawa, Ontario: Monsieur le président, lors de la dernière réunion du Comité, le sénateur Roblin, qui n'est pas parmi nous aujourd'hui, avait exprimé de façon très éloquente une opinion qui entrait en conflit avec celle du témoin qui avait comparu au nom du Contrôleur général. Il disait, en substance, que les gouvernements avaient des années durant invoqué le principe gladstonien du respect de la loi comme prétexte pour ne pas se conformer à des principes comptables en bonne et due forme. Il signalait que les gouvernements jouaient un rôle tellement capital dans notre économie que ceux-ci devaient à tout prix rendre compte de la substance économique des événements. Certes, le sénateur a su en parler avec beaucoup plus

[*Text*]

does a government accountant or government auditor do when an act specifically states that something shall be done in one way, yet the reality of the thing indicates that it should be done another way? Probably of all the areas on which the CICA has been questioned, this is the most difficult it has had to face. I wonder whether the witnesses would like to comment on this and on the difficulties they have had in this area?

Mr. Meyers: It has certainly been one of the more difficult problems we have had to wrestle with in the debates of the committee, Mr. Chairman. I would like to think that it is something that comes up only rarely. In our first statement on disclosure of accounting policies, we had to ask ourselves whether the disclosure of accounting policies is adequate if the policies chosen were inappropriate. The position we have taken there is that, since inappropriate accounting policies can result in the reporting of misleading information, a disclosure in and of itself is not adequate.

We then asked: Where do we go from here? There are some basic concepts in developing GAAP that can be followed. There we brought out some concepts like prudence. I suppose that, dealing with Mr. Ross' question as to substance over form, we say that you should account in agreement with the reality of the transaction and not necessarily with its legal manifestation. The committee, in its guidance, has tended to say that substance over form should rule.

Where, then, does that leave the person preparing the financial statements if he is faced with a law that states clearly that financial statements have to be prepared in a certain way? As a committee, we backed off of that question. We took a position, in our first exposure draft, such that what the accountant should do is prepare in accordance with the law, but disclose that, as a result, he was not followingwhat he viewed to be appropriate accounting policies. The feedback we got was that that was not really a tenable position to place the accountant in. He would be saying that something is wrong with the law that he was following. We have not really come up with a solution, other than to assume and hope that such a situation would seldom happen and that, when it did, there would be vehicles to use to get around it; that generally, if there is a specific law, you could have an accounting against that law. I do not know of any laws that are intended to produce bad accounting. There are laws that are intended for specific purposes that could result in inappropriate accounting policies, but not by intent.

The other person to be dealt with, if that occurs, is the auditor, in terms of what he will do. That is probably the single most important issue we have to deal with in the attest audit opinion. Right now, I do not know how it is going to work itself out. We are suggesting, however, that the auditor should probably qualify where he feels the accounting policies applied are inappropriate to the extent that they could be misleading, regardless of whether or not they are in conformity with the law.

[*Traduction*]

d'éloquence que moi, mais il reste que c'est un des sujets sur lesquels l'ICCA a reçu beaucoup de questions. Que doit faire le comptable ou le vérificateur du secteur public lorsqu'une loi prévoit expressément qu'il faut procéder de telle façon, alors que la réalité exige une toute autre façon de procéder? De tous les sujets sur lesquels l'ICCA a dû se prononcer, celui-ci est sans doute le plus difficile. Je me demande si le témoin a quelque chose à dire là-dessus, et sur les difficultés qu'il a éprouvées dans ce domaine?

M. Meyers: C'est sans aucun doute un des problèmes les plus difficiles auquel le comité a dû s'attaquer, monsieur le président. J'aimerais croire qu'il s'agit d'un problème qui se présente rarement. Dans notre premier exposé sur la publication des conventions comptables, nous nous sommes demandés s'il y avait lieu de publier les conventions comptables jugées inadéquates. La position que nous avons prise est la suivante: il serait inopportun de publier les conventions comptables inadéquates puisqu'elles peuvent aboutir à la présentation de renseignements trompeurs.

Nous nous sommes ensuite demandé ce qu'il fallait faire à partir de là. Certaines règles fondamentales doivent être prises en considération au moment d'établir des principes comptables généralement reconnus. Il faut notamment tenir compte du concept de prudence. Je suppose que, si l'on reprend la question de M. Ross concernant la primauté de la substance sur la forme, nous sommes d'avis qu'il faut utiliser des méthodes comptables qui tiennent compte de la nature réelle de l'opération et non pas de son caractère juridique. Le comité a dit dans l'ensemble croire que le fond devrait l'emporter sur la forme.

Quelle l'attitude la personne chargée de préparer les états financiers doit-elle donc avoir face à une loi qui prévoit clairement que les états doivent être préparés d'une certaine façon? Notre comité n'a pas voulu se prononcer la dessus. Notre position, dans notre premier exposé-sondage, était la suivante: le comptable devrait préparer des états financiers conformément à la loi, tout en précisant que ce faisant, il ne croit pas avoir appliqué ce qu'il tient pour des conventions comptables adéquates. On nous a fait remarquer que le comptable ne se trouverait pas ainsi dans une position vraiment défendable, car il affirmerait en fait, que la loi présente des anomalies. Nous n'avons pas vraiment trouvé de solution à ce problème; nous espérons seulement que cette situation ne se produira pas souvent et que, le cas échéant on trouvera des moyens de s'en sortir. S'il existe une loi précise a cet égard, vous risquez de vous retrouver avec des états financiers qui sont contraires à cette loi. Je ne connais pas de lois que soient axées sur la production d'états financiers inadéquats. Il existe des lois qui sont appliquées dans un but précis et qui peuvent donner lieu, mais pas intentionnellement, à des conventions comptables inadéquates.

L'autre personne qui nous intéresse dans cette situation est le vérificateur; quelles mesures prendra-t-il? C'est probablement la question la plus importante à laquelle il faut s'attaquer du point de vue des missions de vérification. Je ne sais pas comment nous arriverons à régler ce problème. Toutefois, si le vérificateur estime que les conventions appliquées sont inadéquates en ce sens qu'elles pourraient être trompeuses, qu'elles soient conformes ou non à la loi, nous sommes d'avis qu'il devrait le dire ouvertement.

[*Text*]

Perhaps Mr. Kelly has something he wishes to add.

Mr. Kelly: I will try to say something on this point, Mr. Chairman. I think that, first of all, the public servant who prepares the financial statements is bound to follow the legal requirements. If he does not, he is probably going to get into trouble with all and sundry. I think that there is an opportunity, however, for legislative auditors, if they really believe that the requirements of various laws result in misinformation presented in the statements, to comment on that. After all, in my view at least, the legislative auditors are servants of the legislature. The Auditor General is a servant of Parliament. Parliament is responsible for making the laws. The accounting consequences of a particular piece of legislation may not be the uppermost thing in the minds of legislators as they pass the bill, but certainly I would think that, if it results in misinformation being contained in the financial statements, it is something worth drawing to their attention. They can then make the decision as to whether they change the law.

I think tht the Government of Canada, for example, should be commended on some of the actions it has taken in past years for the kind of anomalies that were illustrated in the study on the accounts of Canada which was carried out by the interdepartmental committee. That was commented on by the Auditor General, in the early years after the passage of his act, to the effect that they took appropriate action to correct a number of these things and to change the laws that resulted in them.

Such changes can be made. A couple of the provinces have made substantial changes in their financial administration acts and in their accounting policies. I must say, however, that the cases in which the law is really that precise, in terms of directing accounting that can be misleading, are pretty rare. Most of the financial statutes are fairly general, in terms of what the legislature requires. Often it is a matter of interpretation and convention as to how the policies come out of the statutes.

The Deputy Chairman: To avoid such a conflict, I understand that the CICA makes representations every time a bill that involves accounting comes down. I understand that these representations are made to the minister responsible and that you even ask to appear as witnesses before the committee that is studying the legislation so that it can be corrected before the bill is finalized. If that could be done, then you could avoid making statements which are not in accordance with the law, even if they are in accordance with GAAP.

Mr. Kelly: I cannot speak for the CICA, Mr. Chairman, but I think that, in the past, the CICA's presentations have been more geared to bills with accounting effects on private corporations. I believe that the CICA has been more in the role of a standard setter and has not necessarily made representations in relation to every bill that might affect the government's accounting.

The Deputy Chairman: I do recall, however, some instances where the CICA has asked to appear before a committee to explain why it was against a certain clause which, in the opinion of the CICA, was against accounting principles used around the country and internationally.

[*Traduction*]

M. Kelly aurait peut-être quelque chose à ajouter.

M. Kelly: Je voudrais essayer de vous expliquer quelque chose à cet égard, monsieur le président. Premièrement, je crois que le fonctionnaire qui prépare les états financiers est tenu de se conformer à la loi. S'il ne le fait pas, il risque d'avoir des problèmes. Toutefois, je crois qu'il est possible pour les vérificateurs législatifs d'exprimer leur point de vue s'ils croient sincèrement que les critères des diverses lois peuvent aboutir à des états financiers trompeurs. Après tout, du moins je le crois, les vérificateurs législatifs sont au service de l'Assemblée législative. Le vérificateur général, pour sa part, est au service du Parlement, qui est responsable des lois. Les législateurs n'accordent peut-être pas une importance primordiale aux conséquences fiscales qu'aura un projet de loi qu'ils adopteront, mais je crois que si ce projet devait entraîner la préparation d'états financiers trompeurs, les législateurs devraient en être informés pour ensuite décider de l'opportunité de le modifier.

Je crois qu'il faudrait féliciter le gouvernement du Canada, par exemple, d'avoir pris des mesures au cours des dernières années pour corriger les anomalies soulevées par le comité interministériel dans son étude sur les comptes publics du Canada. Le Vérificateur général a signalé, dans les premières années qui ont suivi l'adoption de la loi le concernant, que le gouvernement avait pris des mesures pertinentes pour corriger certaines erreurs et modifier les lois ayant créé cette situation.

On peut faire de tels changements. Certaines provinces ont apporté des changements considérables à leurs lois sur l'administration financière et à leurs conventions comptables. Toutefois, rares sont les cas où la loi est vraiment très précise en ce qui concerne l'utilisation de méthodes comptables trompeuses. La plupart des lois financières contiennent des exigences générales, et les principes qui en découlent sont souvent fonction de l'interprétation qu'on leur donne et de l'usage qu'on en fait.

Le vice-président: Je crois comprendre que pour éviter ce problème l'ICCA fait des représentations chaque fois qu'un projet de loi fiscal est déposé. Ces représentations sont faites au ministre compétent et vous demandez même de comparaître comme témoin devant le comité chargé d'étudier le projet de loi pour qu'on y corrige toute erreur ou lacune avant que la version définitive n'en soit rédigée. Si cela était possible, vous pourriez éviter de soumettre des états qui ne soient pas conformes à la loi, bien qu'ils puissent reposer sur des principes comptables généralement reconnus.

M. Kelly: Je ne peux parler pour l'ICCA, monsieur le président, mais je crois que, dans le passé, les exposés de l'ICCA portaient surtout sur les projets de loi dont les conséquences fiscales touchaient les sociétés privées. Je crois que l'Institut s'applique davantage à établir des normes qu'à faire des représentations à l'égard de chaque projet de loi qui risque de changer les méthodes comptables du gouvernement.

Le vice-président: Je me souviens, par contre, des fois où l'ICCA a demandé de comparaître devant un comité pour expliquer pourquoi il s'opposait à une disposition précise qui, d'après lui, allait à l'encontre des principes de comptabilité utilisés au pays et à l'étranger.

[*Text*]

Mr. Kelly: Yes.

The Deputy Chairman: The CICA does that often. Even with respect to the monthly publication that we receive, we have some people from the CICA who discuss those measures with us. I think this is a worthy process in terms of government legislation.

Mr. Ross: I just have one other question which is, perhaps, a variation on what has already been asked by honourable senators. The witness from the office of the Comptroller General, at the last meeting of the committee, stated that comparability was not one of the characteristics that the government strives for in the public accounts. Although I do not have the text in front of me, I believe that he suggested to the members of the committee that they should look at the national accounts if they wanted to make comparisons. I believe Mr. Parizeau, the Minister of Finance of Quebec, spaking to an accounting group said that when they had federal-provincial conferences they do not use the public accounts either. They have what I think he called a green book, which is another set of accounts used for comparisons. I would like to know whether in fact the CICA believes comparability is one of the objectives it is striving for and whether or not it is important.

Mr. Meyers: I would rather not comment on the Comptroller General's representative statement because I do not know the context in which it was made. The simple question is: Do we believe comparability is important? If you look at the basic objective of this committee, we have stated it is to improve and harmonize accounting and auditing principles in the public sector. The whole concept of harmonization is to get people using the same accounting principle in the same situation thereby allowing for comparability between different organizations, which is the primary reason for GAAP. Perhaps Mr. Kelly has something further to say.

Mr. Kelly: I think the one thing you can do by introducing a set of generally accepted accounting principles that are appropriate for government is to at least narrow the range of difference between people and organizations in their financial statements. For example, in the private sector generally accepted accounting principles exist for business corporations, which does not mean that all businesses account exactly the same way for the same thing. What it does mean is that they follow the same general principles in accounting and that there are a limited number of acceptable options for applying those principles. When they run into difficulties, the interpretive body, the CICA, will issue guidance to them and make recommendations with respect to how to apply the principle. I am sure in their business experience, Senator Sinclair and the other senator will recognize that while all private corporations show their inventories they may select different bases of valuing the inventories which will have an effect on the determination of their profits.

The Deputy Chairman: However, they must be consistent?

Mr. Kelly: We hope they are consistent. The generally accepted accounting principles allow for you to change your policies, but only if it improves the financial reporting or the financial information presented.

[*Traduction*]

M. Kelly: Oui.

Le vice-président: L'ICCA le fait souvent. Certains représentants de l'ICCA discutent même avec nous des méthodes comptables proposées dans la publication mensuelle que nous recevons. Je crois qu'il s'agit là d'un procédé efficace.

M. Ross: J'ai une dernière question à vous poser qui est similaire aux questions déjà soulevées par les honorables sénateurs. Le représentant du bureau du contrôleur général a déclaré, lors de la dernière réunion du Comité, que le gouvernement ne cherche pas à comparer les comptes publics. Bien que je n'aie pas le texte devant moi, je crois qu'il a dit aux membres du Comité qu'il devraient examiner les comptes nationaux s'ils veulent faire des comparaisons. Je crois que M. Parizeau, le ministre des Finances du Québec, a déclaré à un groupe de comptables qu'on ne se servait pas des comptes publics lors des conférences fédérales-provinciales, mais plutôt d'un livre vert qui représente une autre série de comptes utilisés aux fins de comparaisons. Je voudrais savoir si l'ICCA croit que la comparabilité est un des objectifs qu'il cherche à atteindre et le cas échéant, s'il est d'avis que cet objectif est important.

M. Meyers: Je préfère ne pas commenter les propos du représentant du contrôleur général parce que je ne sais pas en quels termes celui-ci s'est exprimé. La question est très simple: croyons-nous que la comparabilité est importante? L'objectif fondamental de ce Comité est d'améliorer et d'harmoniser les principes de comptabilité et de vérification dans le secteur public. Le but général de l'harmonisation est d'amener les gens à utiliser des principes comptables généralement acceptés pour nous permettre d'établir des comparaisons entre divers organismes. M. Kelly a peut-être autre chose à ajouter.

M. Kelly: D'après moi, le fait d'introduire des principes comptables généralement reconnus et qui conviennent au gouvernement nous permet d'uniformiser dans une certaine mesure les méthodes comptables adaptées par les particuliers et les organismes. Par exemple, dans le secteur privé, il existe des principes comptables généralement reconnus, mais cela ne veut pas dire que les sociétés utilisent toutes les mêmes méthodes comptables. Cela veut dire, au contraire, qu'elles utilisent les mêmes principes généraux de comptabilité et qu'il existe un nombre limité de méthodes jugées acceptables pour les appliquer. Lorsqu'elles éprouvent des difficultés, l'ICCA leur émet des directives et leur présente des recommandations sur la façon d'appliquer ces principes. Je suis sûr que le sénateur Sinclair et les autres, s'ils se fient à leur expérience dans le domaine des affaires, reconnaîtront que les sociétés privées qui présentent leur inventaire peuvent choisir diverses méthodes pour évaluer celui-ci, méthodes qui influeront sur le calcul de leurs profits.

Le vice-président: Elles doivent toutefois être uniformes?

M. Kelly: Nous espérons qu'elles le sont. Les principes comptables généralement reconnus vous permettent de changer vos conventions seulement s'il doit en résulter un mode de présentation des états financiers amélioré.

[*Text*]

The Deputy Chairman: If there are no further questions, then, I thank Mr. Meyers and Mr. Kelly for being with us this afternoon.

Before we adjourn, I wish to mention to honourable senators that we have a third meeting on the main estimates with respect to the same issue we were discussing today scheduled for Thursday, May 17, in Room 256-S and the witness will be the Auditor General of Canada.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le vice-président: S'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais remercier MM. Meyers et Kelly d'avoir comparu devant nous cet après-midi.

Avant de lever la séance, je tiens à signaler aux honorables sénateurs que nous nous réunirons à nouveau le jeudi 17 ami, dans la pièce 256-S, pour discuter de cette question. Nous entendrons à ce moment-là le Vérificateur général du Canada.

La séance est levée.

WITNESSES—TÉMOINS

The Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. D. Larry Meyers, Chairman, Public Sector Accounting and Auditing Committee;

Mr. John Kelly, Research Director, Public Sector Accounting and Auditing Committee.

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. D. Larry Meyers, président, Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public;

M. John Kelly, directeur des recherches, Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Tuesday, May 15, 1984

Issue No. 7

Third proceedings on:

The Examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session,
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Le mardi 15 mai 1984

Fascicule nº 7

Troisième fascicule concernant:

L'étude du Budget déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

36777

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C. W. Doody, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Phillips
*Flynn or Roblin	Pitfield
Godfrey	Sinclair
Hicks	Stanbury
Kelly	Steuart
*Olson or Frith	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C. W. Doody

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Phillips
*Flynn ou Roblin	Pitfield
Godfrey	Sinclair
Hicks	Stanbury
Kelly	Steuart
*Olson ou Frith	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, February 23, 1984:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1985.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 23 février 1984:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le Comité sénatorial permanent des Finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 17, 1984
(7)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:04 a.m. the Deputy Chairman, the Honourable F. Leblanc, presiding.

Present: The Honourable Senators Leblanc, Godfrey, Hicks, Kelly, Stanbury, Thériault. (6)

In Attendance: Mr. Glen Ross, from the Parliamentary Centre.

Witnesses from the Auditor General Office:

Mr. Kenneth Dye, Auditor General of Canada;

Mr. L. K. Osland, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference, dated February 23, 1984, considered the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

The Chairman invited Mr. Dye to make an opening statement following which he and Mr. Osland answered questions put to them by members of the Committee.

At 10:22 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 MAI 1984
(7)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 04 sous la présidence de l'honorable F. Leblanc (vice-président).

Présents: Les honorables sénateurs Leblanc, Godfrey, Hicks, Kelly, Stanbury et Thériault. (6)

Également présent: M. Glen Ross du Centre parlementaire.

Témoins: Du Bureau du vérificateur général du Canada:

M. Kenneth Dye, vérificateur général du Canada;

M. L. K. Osland, vérificateur général adjoint, Office des vérifications et opérations.

Conformément à son ordre de renvoi du 23 février 1984, le Comité poursuit l'étude du budget déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

Le président invite M. Dye à faire une déclaration préliminaire, après quoi, celui-ci et M. Osland répondent aux questions qui leur sont posées par les membres du Comité.

A 10 h 22, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 17, 1984

[*Texte*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9 a.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, this morning we are resuming our examination of the main estimates for the year ending March 31, 1985. We have the pleasure to have before us, from the Office of the Auditor General, Mr. Kenneth Dye, the Auditor General of Canada. With him is Mr. L. K. Osland, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch. I understand that Mr. Dye has an opening statement, after which we can carry on with questioning. Mr. Dye, the floor is yours.

Mr. Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada: Thank you very much, Mr. Chairman. Let me begin by saying how pleased I am to appear before your committee this morning to discuss my Opinion and Observations on the 1983 Financial Statements of the Government of Canada. The four hearings that you have scheduled on these financial statements represent the most recent, and, in my view, a very significant, example of the growing interest in and concern about financial reporting in the Canadian public sector.

Over the past year, both the Office of the Comptroller General of Canada (OCG) and the Public Sector Accounting and Auditing Committee (PSAAC) of the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) have conducted studies aimed at improving financial reporting in the public sector. These studies continue and I am supportive of them. In addition, on 24 November 1983, the House of Commons Standing Committee on Public Accounts (PAC) considered at some length the 1983 Audited Financial Statements of the Government of Canada, together with my Opinion and Observation on them. On 13 March 1984, the PAC tabled its First Report in the House of Commons, which dealt with issues raised during its November hearing.

In my opinion, the most significant and pervasive problem in public sector financial reporting today is the use by governments of inappropriate accounting principles in preparing their various financial reports. As illustrated by the second, third and fourth reservations in my 1983 opinion, inappropriate federal government accounting policies resulted in: fragmented reporting of government activities; assets reported at amounts in excess of their value; and significant unrecorded liabilities, particularly with respect to employee pensions. I do not propose to go into any detail in this opening statement about these reservations. There is a good deal of background information on them in my observations, and I would be pleased to answer any questions that committee members may have.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 17 mai 1984

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous avons quorum. Nous reprenons ce matin notre étude du budget pour l'année se terminant le 31 mars 1985. Nous avons le plaisir d'avoir avec nous ce matin M. Kenneth Dye, vérificateur général du Canada. Il est accompagné de M. L. K. Osland, vérificateur général adjoint, Direction générale des opérations de vérification. On me dit que M. Dye veut faire une déclaration d'ouverture. Nous passerons ensuite aux questions. M. Dye, la parole est à vous.

M. Kenneth M. Dye, vérificateur général du Canada: Merci, monsieur le président. Qu'il me soit permis de dire à quel point je suis heureux de témoigner devant votre comité ce matin pour discuter mon opinion et mes observations concernant les États financiers de 1983 du gouvernement du Canada. Les quatre audiences que vous avez prévues au sujet de ces états financiers constituent l'exemple le plus récent et, à mon avis, le plus important de l'intérêt croissant qui se manifeste à l'égard des rapports financiers du secteur public au Canada.

Au cours de la dernière année, le Bureau du contrôleur général du Canada (BCG) et le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) ont effectué des études visant à améliorer la présentation des rapports financiers du secteur public. Ces études se poursuivent avec mon appui. Par ailleurs, le 24 novembre 1983, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (CCP) a étudié assez longuement les États financiers vérifiés de 1983 du gouvernement du Canada, ainsi que mon opinion et mes observations à cet égard. Le 13 mars 1984, le CCP a déposé à la Chambre des communes son premier rapport qui traitait des questions soulevées durant son audience de novembre.

A mon avis, l'utilisation par les gouvernements de conventions comptables qui ne sont pas convenables dans la préparation de leurs rapports financiers constitue le problème le plus important et le plus répandu de la présentation de rapports financiers dans le secteur public, aujourd'hui. Comme l'illustrent les deuxième, troisième et quatrième réserves de mon opinion de 1983, les conventions comptables non convenables du gouvernement fédéral ont entraîné: une déclaration fragmentaire des activités du gouvernement; des éléments d'actif déclarés pour des sommes qui dépassent leur valeur; des éléments de passif non comptabilisés importants, surtout en ce qui concerne les régimes de pension des employés. Dans mes remarques d'introduction, je n'ai pas l'intention de faire un exposé détaillé de ces réserves. Vous trouverez beaucoup de renseignements de base à ce sujet dans mes observations; je serai en outre heureux de répondre aux questions que vous pourriez avoir à me poser.

[*Text*]

A fundamental principle of sound financial reporting is that the accounting policies selected should result in transactions being recorded and reported in accordance with their essential nature or substance. The accountant's term for this principle is "substance over form". In September 1983, PSAAC issued a pronouncement on disclosure of accounting policies. In the pronouncement, PSAAC states that it is important to select accounting policies that result in a fair presentation of financial information and that prudence, substance over form, and materiality are the three general considerations involved in making such a selection. They explain substance over form in terms of a requirement that transactions and other events be accounted for and presented in accordance with their financial reality.

In its First Report to the House of Commons on 13 March 1984, the PAC recommended that the Comptroller General of Canada "... address the need for financial statements to report information in accordance with its essential nature and substance." At present, the federal government selects its accounting policies so that the financial statements will show compliance with authorities. The result has been that the financial statements present a confusing and incomplete picture of the government's financial position and results of operations. This is clearly illustrated by the manner in which transactions of the Canadian Ownership Account (COA) and the Unemployment Insurance Account (UIA) are recorded and reported in the government's summary statements.

For the COA, levies received are added to a liability account, which is reduced by investments made in Petro-Canada. This makes no more sense to me as an accountant than it probably does to the average reader. Levies are, by nature, revenues, and investments are, by nature, assets, which should be recorded and reported as such in the government's financial statements. For the Unemployment Insurance Account, revenues and expenditures are recorded in a liability account, with the net revenue shortfall deducted from the government's reported liabilities. Again, this does not make sense to me. Unemployment insurance revenues and expenditures are in substance a part of federal government revenues and expenditures. The $3.3 billion revenue shortfall during the year certainly does not reduce the government's other liabilities. In substance, it is a part of the deficit of the government.

The government's objective of demonstrating compliance with authority is a worthy one. But it should not be accomplished at the expense of a fair reporting of the government's financial position and results of operations. Both objectives can be achieved. For the COA and the unemployment insurance Account, this would be done by consolidating the two accounts in the summary financial statements and presenting summary information on the transactions and status of the two accounts in notes to the financial statements. The basic problem is achieving a consensus amongst users of government financial statements on what the objectives of the financial statements

[*Traduction*]

Pour présenter de bons rapports financiers, il est fondamental que les conventions comptables choisies permettent d'inscrire et de déclarer les opérations, conformément à leur nature ou substance essentielle. L'expression qu'utilise le comptable pour décrire cette règle est la «primauté de la substance sur la forme.» En septembre 1983, le CCVOSP a publié une prise de position sur la publication des conventions comptables. Il y déclare qu'il est important de choisir des conventions comptables qui permettent une présentation fidèle des renseignements financiers et que les concepts de prudence, de primauté de la substance sur la forme et d'importance relative sont trois considérations générales dont il faut tenir compte en faisant un tel choix. A son avis, l'expression «primauté de la substance sur la forme» veut dire que l'on doit comptabiliser les opérations et autres événements et les présenter en fonction de leur nature financière réelle.

Dans son premier rapport à la Chambre des communes présenté le 13 mars 1984, le CCP a recommandé que le contrôleur général du Canada «... tienne compte de la nécessité de présenter les renseignements selon leur nature et leur substance». A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral choisit ses conventions comptables de manière que les états financiers soient conformes aux textes réglementaires. Il s'ensuit que les états financiers présentent un portrait ambigu et incomplet de la situation financière et des résultats des opérations du gouvernement. Cela est clairement illustré par la façon dont les opérations du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne et du Compte d'assurance-chômage (CAC) sont inscrites et déclarées dans les états sommaires du gouvernement.

Pour le Compte d'accroissement, les prélèvements reçus sont ajoutés au compte du passif qui est réduit par les investissements dans Petro-Canada. Cela n'a pas plus de sens pour le comptable que je suis que, probablement, pour le lecteur moyen. Les prélèvements sont, de par leur nature, des recettes et les investissements, de par leur nature, un élément d'actif qui doivent être comptabilisés et déclarés comme tels dans les états financiers du gouvernement. Pour le CAC, les recettes et les dépenses sont inscrites au compte du passif, l'insuffisance des recettes nettes durant l'année étant déduite du passif déclaré du gouvernement. Je le répète, cela n'a pas de sens pour moi. Les recettes et dépenses de l'AC font partie, de par leur substances des recettes et dépenses du gouvernement fédéral. L'insuffisance, de l'ordre de $3,3 milliards, enregistrée durant l'année ne diminue certainement pas les autres éléments de passif du gouvernement. En somme, il fait partie du déficit du gouvernement.

L'objectif du gouvernement qui est de démontrer la conformité avec les textes réglementaires est valable. Mais on ne doit pas l'atteindre aux dépens d'une présentation fidèle de la situation financière et des résultats des opérations du gouvernement. Il est possible d'atteindre les deux objectifs. Pour le Compte d'accroissement et le CAC, cela consisterait à consolider les deux comptes dans les états financiers sommaires et à présenter les renseignements sommaires sur les opérations et l'état des deux comptes dans les notes afférentes aux états financiers. Le problème fondamental est d'en arriver à un consensus parmi les utilisateurs des états financiers du gouverne-

[*Text*]

should be. What information should be presented, how should it be presented, and what accounting basis or bases should be used? A mechanism is evolving to achieve such consensus.

The PSAAC is playing the difficult yet vital role of bringing together the federal and provincial governments and their auditors to develop pronouncements that are "acceptable" to them regarding accounting and auditing issues that they face. Members of the committee will undoubtedly appreciate both the difficulty and the importance of reaching consensus, or "general acceptance", at the federal-provincial level. As a chartered accountant I am proud of the leadership shown by the CICA, and as Auditor General of Canada I believe it is essential that it should continue.

Recently, the PSAAC has issued an exposure draft of a pronouncement on the objectives of summary level financial statements for both the federal and provincial governments. This is a valuable start toward the establishment of "generally accepted" financial reporting standards in the public sector. It is my sincere hope that the draft pronouncement will be vigorously challenged and debated by a broad spectrum of concerned individuals and groups. Such challenge and debate will ensure that significant issues are clarified and a substantive basis for consensus is established.

In the draft pronouncement on objectives, the PSAAC identifies a number of important issues that require further study. Clearly, the CICA cannot, and indeed should not, be expected to go it alone. Assistance and support is required from those most affected. In this regard, I am pleased to note that, at the federal level, both the OCG and my office are conducting or participating in studies that should make a significant contribution to the CICA's work.

The OCG's study is aimed at resolving the differences that exist between my office and the government, and, in the longer term, at defining the objectives of the federal government's summary financial statements.

I have initiated a Federal Government Reporting Study (FGRS) to permit me, as Parliament's auditor, to respond in as thoughtful and constructive a manner as possible to work being conducted by the OCG and the PSAAC and to formulate my annual Opinion on the financial statements. The United States General Accounting Office, the office equivalent to nine in America, has decided to participate in this study, which will concentrate on having those who use federal government financial reports explain in layman's language what information they need and why. The focus of the joint Canadian-U.S. study is somewhat broader than that of the OCG and the PSAAC studies. In identifying users' needs we will refer to those persons carrying out activities or making decisions which require federal government financial information that may be contained in any of the four standardized government reports: the Budget, the Estimates, the Public Accounts and the National Accounts.

The reasons for this are threefold. First, much of the information contained in these documents is derived from the same

[*Traduction*]

ment au sujet des objectifs de ces derniers. Quels renseignements doit-on présenter, comment doivent-ils l'être et à quel(s) principe(s) comptable(s) doit-on avoir recours? On est à mettre au point un mécanisme pour obtenir un tel consensus.

Le CCVOSP joue le rôle difficile mais vital de réunir les gouvernements fédéral et provinciaux et leurs vérificateurs pour élaborer des prises de position qui leur sont «acceptables» au sujet des questions de comptabilité et de vérification auxquelles ils font tous face. Les membres du comité seront sans doute conscients de la difficulté et de l'importance d'en arriver à un consensus ou à une «acceptation générale» à l'échelle fédérale-provinciale. En tant que comptable agréé, je suis fier du leadership manifesté par l'ICCA et à titre de vérificateur général du Canada, je crois qu'il est essentiel qu'il se poursuive.

Récemment, le CCVOSP a publié un exposé-sondage sur les objectifs des états financiers sommaires des gouvernements fédéral et provinciaux. Il s'agit d'un précieux début vers l'établissement de normes «généralement reconnues» pour la présentation de rapports financiers du secteur public. J'espère sincèrement que l'exposé-sondage fera l'objet d'une mise en question et d'un débat vigoureux par un large éventail de personnes et de groupes intéressés. Un tel examen critique et une telle discussion permettront d'éclaircir d'importantes questions et d'établir une base de corroboration pour en arriver à un consensus.

Dans son exposé-sondage sur les objectifs, le CCVOSP a relevé plusieurs questions importantes qui doivent être étudiées plus en profondeur. Certes, l'ICCA ne peut pas et ne doit pas le faire tout seul. Il doit recevoir l'aide et le soutien de ceux qui sont le plus fortement concernés. A cet égard, je suis heureux de constater qu'à l'échelle fédérale, aussi bien le BCG que le BVG effectuent des études ou y participent, ce qui devrait grandement contribuer au travail de l'ICCA.

L'étude du BCG vise à résoudre les divergences qui existent entre mon Bureau et le gouvernement en ce qui concerne les conventions et, à plus long terme, à définir les objectifs des états financiers sommaires du gouvernement fédéral.

J'ai entrepris une Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux (ERFGF) afin de pouvoir, en tant que vérificateur du Parlement, répondre de façon aussi réfléchie et constructive que possible aux travaux effectués par le BCG et le CCVOSP et de formuler mon opinion annuelle sur les états financiers. Le General Accounting Office des États-Unis a décidé de participer à cette étude, qui visera à amener les utilisateurs des rapports financiers du gouvernement fédéral à expliquer en langage profane les renseignements dont ils ont besoin et à dire pourquoi. La portée de l'étude conjointe canado-américaine est un peu plus vaste que celle des études du BCG et du CCVOSP. En cernant les besoins des utilisateurs, nous nous reporterons aux personnes qui réalisent ces activités ou qui prennent des décisions en regard desquelles ils ont besoin des renseignements financiers du gouvernement fédéral que renferment l'un ou l'autre des quatre rapports normalisés du gouvernement: le Budget, le Budget des dépenses, les Comptes publics et les Comptes nationaux.

Les raisons pour lesquelles l'on consulte ces ouvrages se répartissent en trois volets. D'abord, une bonne partie des ren-

[*Text*]

date base—the government's accounting and budgeting systems.

Second, my responsibilities extend beyond attesting to the government's summary level statements. I also do some review of other information contained in volumes I and II of the Public Accounts and in the estimates. Any significant distortions or inadequacies in the information reviewed that come to my attention would be included in my annual report to Parliament under section 7 of my act.

Third, by studying the information needs of those who use the four standardized financial reports, I should be able to define more precisely and comprehensively how the fundamental reporting principle of "substance over form" can best be achieved. Significant progress of FGRS should be achieved by the end of this year. I expect to report the results of the study in my 1985 annual report to Parliament.

In conclusion, Mr. Chairman, I am confident that the results of FGRS will assist both the OCG and PSAAC in their efforts to improve financial reporting in the public sector. Together, we can accomplish a great deal in a relatively short period of time, providing our efforts are co-ordinated. I am grateful that your committee has taken an interest in financial reporting for governments. I think you are doing a useful service, and I applaud you for it.

The Chairman: Thank you, Mr. Dye. Mr. Osland, would you care to add anything?

Mr. L. K. Osland, Assistant Auditor General, Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada: No, thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I now call upon Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Mr. Dye, in your opening remarks you refer to "fragmented reporting of government activities". Is the difficulty there that while the experts can wend their way through this fragmented reporting and put it together, the general public cannot; or does it give the wrong impression?

Mr. Dye: In reply to Senator Godfrey, I think it is both. Experts would have trouble getting a bird's eye view of what the total picture is. Given the way the information is presented, it is impossible for the average citizen to comprehend the impact of the financial activities of government.

Senator Godfrey: In your brief you also refer to "assets reported at amounts in excess of their value". It is my recollection that a great many of the assets acquired by the government are written off at the time they acquire them. So overall it is a general understatement. After all, if you construct a building, it is knocked down to one year instead of being amortized over a period of years—which is what you do in the pri-

[*Traduction*]

seignements qui y sont contenus proviennent de la même base de données—les systèmes de comptabilités et d'établissement de budgets du gouvernement.

Deuxièmement, mes responsabilités dépassent la simple attestation des états sommaires du gouvernement. J'examine également, de façon plus restreinte, d'autres renseignements que renferment les volumes I et II des Comptes publics et le Budget des dépenses. Toute déformation ou inexactitude importante dans les renseignements examinés, qui est portée à mon attention, serait signalée dans mon Rapport annuel présenté au Parlement, en vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général.

Troisièmement, en étudiant les besoins en renseignements de ceux qui consultent les quatre rapports financiers normalisés, je devrais pouvoir déterminer avec plus de précision et de façon plus intégrale comment s'y prendre pour réaliser le mieux possible le principe fondamental de la présentation de rapports financiers, selon la «primauté de la substance sur la forme». On devrait obtenir de l'ERFGF des résultats appréciables, d'ici la fin de l'année. Je crois pouvoir en rendre compte dans mon Rapport annuel de 1985 présenté au Parlement.

En guise de conclusion, Monsieur le Président, j'ai confiance que les résultats de l'ERFGF aideront le BCG et le CCVOSP dans leurs efforts visant à améliorer les rapports financiers du secteur public. Ensemble, nous pouvons beaucoup accomplir en relativement peu de temps, pourvu que nos démarches soient coordonnées. Je suis heureux de constater que votre comité s'intéresse à la question des rapports financiers des gouvernements. Je crois que vous rendez un service utile et je vous en félicite.

Le président: Merci, M. Dye. M. Osland, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. L. K. Osland, vérificateur général adjoint, direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada: Non merci, monsieur le président.

Le président: Je cède donc la parole au sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: M. Dye, vous venez de nous parler de la «déclaration fragmentaire des activités du gouvernement». Dois-je comprendre que, tandis que les experts arrivent à s'y retrouver au milieu de ces fragments et à se faire une idée d'ensemble, le grand public ne le peut pas: ou celà est-il une fausse impression?

M. Dye: Cela est vrai dans les deux cas, sénateur Godfrey. Il est difficile pour les experts d'avoir une vue d'ensemble de la situation, et je crois que, compte tenu du mode de présentation de l'information, il est impossible pour le citoyen ordinaire de comprendre l'incidence des activités financières du gouvernement.

Le sénateur Godfrey: Dans votre mémoire, il est aussi question «d'éléments d'actifs déclarés pour des sommes qui dépassent leur valeur». Si je me souviens bien, bon nombre des actifs du gouvernement sont amortis dès leur acquisition. De façon générale donc, il y a une sous-évaluation. Après tout, vous pourriez construire un édifice et cela est réduit à $1 au lieu d'être amorti sur plusieurs années—comme dans le secteur

[*Text*]

vate sector. Overall, is that an understatement or an overstatement?

Mr. Dye: Your recollection is correct, senator. The difference is in the nature of accounting principles. The Government of Canada, like many other governments, uses a claims and obligations basis to reflect the assets and liabilities of the nation. In doing so, it does not regard fixed assets, long-life assets, as a claim. Therefore they do not record them as assets. So I believe your impression is correct. All of the buildings that the government owns are not on the accounts of Canada.

My concern about the overstatement of the value of assets was based on one of the claims which this government has in the area of what we call soft loans. They are loans to developing countries, and they are given on the basis, generally, of 50-year terms without interest, with the first instalment due after 10 years. It is my view that when the government makes such a loan, it is, by its nature, really a contribution. The present value of giving $2 million to country X in 1984, to be fully recovered in the year 2034 without interest, seems to be a cost to today's taxpayers and today's government and is not properly reflectd in the way that we keep the accounts at the moment. So I would say "Let us call it what it is". It is most likely $100,000 worth of loan and $1,900,000 worth of contribution.

Senator Godfrey: It is just like anyone, such as myself, buying government bonds in 1972 at 8 per cent, he does not get more than $65 or $70.

Mr. Dye: That, of course, is because of the inflation impact. But in this case there is no interest generally. So what is the value of that financial transaction? I would argue that its nature is mostly a contribution from this country to a developing country.

Senator Godfrey: I suppose that if you want to be really accurate, then you should show how much money the government has gained in all of its liabilities by reason of inflation. We remember the Donald Fleming bonds at 4 per cent that got cashed in the other day. How much money did the government make on that one?

Mr. Dye: It was 4.5 per cent at '83. I do not know that I am in a position to suggest, or even come close to recommending, a concept of inflation accounting for government. That is probably too big a bit to chew on. We are dealing with some fundamental issues long before we get into some of the sophistication of inflation accounting. I would like to back up a bit and get into some of the more basic problems before I chew on inflation accounting. It is difficult to comprehend it in the private sector, and it would be a monumental task to address it at this time for the public sector.

Senator Godfrey: If they went out and borrowed money at a low rate of interest, and then loaned it to a developing country, if you are going to knock one down, you should also take into account what they paid on the other side.

[*Traduction*]

privé. De façon générale, est-ce une sous-évaluation ou une surévaluation?

M. Dye: Votre mémoire est exacte, sénateur. La différence vient des conventions comptables. Le gouvernement du Canada, comme bon nombre d'autres gouvernements, utilise un système de créances et d'obligations pour faire le bilan de l'actif et du passif du pays. Ce faisant, il ne considère pas les immobilisations, les actifs à long terme comme une créance et ne les rapporte donc pas comme un élément d'actif. Je crois donc que votre impression est exacte, aucun des édifices que possède le gouvernement n'apparaît dans les comptes du Canada.

Ce qui me préoccupe en matière de surévaluation est l'une des créances du gouvernement dans le domaine que nous surnommons celui des prêts de faveur. Ce sont les prêts consentis aux pays en développement et qui comportent généralement des échéances de cinquante ans, sans intérêt, le premier versement étant dû au bout de dix ans. A mon avis, lorsque le gouvernement accorde un prêt de ce genre, c'est en réalité une contribution qu'il fait. Donner à un pays X en 1984 2 millions de dollars qui ne seront entièrement remboursés qu'en l'an 2034, sans intérêt, semble représenter un coût pour les contribuables et le gouvernement d'aujourd'hui, coût qui n'apparaît pas adéquatement dans notre façon de présenter des comptes. Je dirais donc: «Appelons la chose par son nom». C'est fort probablement $100,000 en prêt et $1,900,000 de contribution.

Le sénateur Godfrey: C'est comme si quelqu'un, moi par exemple, achetait des obligations du gouvernement en 1972 à 8 p. 100 et n'en obtenait pas plus que $65 ou $70.

M. Dye: Cela est, bien entendu, attribuable à l'inflation. Mais dans ce cas il n'y a pas d'intérêt de façon générale. Alors quelle est la valeur de la transaction financière? Je dirais que c'est essentiellement une contribution de notre pays à un pays en développement.

Le sénateur Godfrey: Je suppose que si vous voulez être vraiment précis vous devriez montrer ce que tout le passif a rapporté au gouvernement en raison de l'inflation. Nous nous souvenons des obligations de Donald Fleming à 4 p. 100 qui ont été rachetées l'autre jour. Combien le gouvernement a-t-il gagné d'argent cette fois-là?

M. Dye: C'était 4,5 p. 100 en 1983. Je ne crois pas être en mesure de suggérer, et je ne pense même pas recommander que le gouvernement adopte une comptabilité qui tienne compte de l'inflation. La bouchée serait trop grosse à avaler. Je crois que nous devons nous occuper de problèmes fondamentaux bien avant de nous occuper d'éléments plus sophistiqués comme une comptabilité de ce genre-là. Je voudrais revenir sur quelques-uns des problèmes plus fondamentaux avant d'aborder cette question-là, qui est difficile à comprendre dans le secteur privé; ce serait une tâche monumentale que d'y songer en ce moment pour le secteur public.

Le sénateur Godfrey: Si le gouvernement prêtait de l'argent à un taux d'intérêt plus élevé et le reprêtait à un pays en développement, tant qu'à se faire assommer, vous devriez aussi tenir compte de ce que l'autre partie à payé.

[*Text*]

Mr. Dye: If one believes that the loan given is financed by loans to the public at prevailing rates on interest of, say, 10 per cent, 11 per cent or 12 per cent, then there is quite a cost attached to giving that loan.

Senator Godfrey: You say:

> . . . levies received are added to a liability account, which is reduced by investments made in Petro-Canada. This makes no more sense to me as an accountant than it probably does to the average reader.

why do they do that? Do they have to do it by law?

Mr. Dye: The government would argue that that is the law. I find that a perplexing answer. Under the Canadian Ownership Account, funds come in as a tax at the pump. It is about .8 cents per litre—although I may be a little wrong. It brings in approximately $1 billion per year. The government has taken the position in the past that it builds up as a liability, a sort of trust account, from which the government can make investments; and in accordance with the national energy plan, they are investing in energy corporations. They bought Petrofina, for which they paid $1.7 billion. So over a period of one year and a few months the tax—and I think it is a tax although it is technically called a levy—provided the funds to acquire Petrofina. The government lent money to Petro-Canada, and Petro-Canada exchanged that loan for shares, or some convoluted arrangement, and Petro-Canada, in fact, made the acquisition. I would argue that is tax, the money coming in from the levy at the pump, and that the expenditure would be an investment in a corporation. It is just not shown that way.

Senator Godfrey: I guess the motorist would also consider it to be a tax. Does the government feel that it has to handle it that way by law, or is that their best judgment?

Mr. Dye: I think their view is that it is in accordance with the Canadian Ownership Account, and the act that provided for the Canadian Ownership Account.

Senator Godfrey: So there is a disagreement between you and the government as to the proper way to handle it, apart altogether from whether they feel they have to do it by law.

Mr. Dye: Their arguement would be one of compliance; and I would counter with the argument "It does not make sense showing it that way. Why not call it what it is?"

Senator Godfrey: But they still prefer the other, do you think?

Mr. Dye: I understand that the nature of the levy is being changed and it is going to be continued. I believe that originally it was for acquisitions of corporations, and it was to be for that only, and when the acquisitions had been completed the levy would cease. I now understand that the levy is going to continue, and if that is so, I would presume that it would be classified as a revenue of Canada. I would argue in favour of that.

[*Traduction*]

M. Dye: Si on croit que le prêt consenti est financé par des prêts au public aux taux courant d'intérêt, mettons à 10, 11 ou 12 p. 100, alors il serait coûteux d'accorder ce prêt.

Le sénateur Godfrey: Vous déclarez:

> . . . les prélèvements reçus sont ajoutés au compte du passif qui est réduit par les investissements dans Petro-Canada. Cela n'a pas plus de sens pour le comptable que je suis que, probablement, pur le lecteur moyen.

Pourquoi fort-il cela? Y est-il tenu par la loi?

M. Dye: Le gouvernement le soutiendrait, effectivement, et cette réponse me laisse perplexe. Aux termes du Compte d'accroissement, les fonds sont prélevés sous forme de taxe à la pompe; elle est d'environ 0,08 $ par litre—mais je me trompe peut-être un peu. Cela rapporte environ 1 milliard de dollars par an. Dans le passé, le gouvernement voulait constituer un passif, une sorte de compte en fiducie, avec lequel il pourrait faire des investissements; et conformément au plan énergétique national, il a investi dans les sociétés énergétiques, et acheté Pétrofina au prix de 1,7 milliard de dollars. Sur une période d'une an et de plusieurs mois la taxe—car je crois que c'est une taxe, bien qu'elle soit techniquement nommée un prélèvement—a fourni les fonds pour l'achat de Pétrofina. Le gouvernement a prêté l'argent à Petro-Canada, et Petro-Canada a échangé cet argent contre des actions, ou contre quelque autre arrangement compliqué, et c'est donc Petro-Canada qui a en réalité, fait l'acquisition. A mon avis la redevance perçue à la pompe est une taxe et cette dépense est un investissement pour la corporation. Ce n'est pas comptabilisé ainsi.

Le sénateur Godfrey: Je suppose que l'automobiliste y verrait également une taxe. Le gouvernement estime-t-il qu'il faille ainsi la considérer, en vertu de la loi, ou si c'est sa façon de voir personnelle?

M. Dye: Cette façon de voir est conforme je crois au Compte de la participation canadienne et à la loi en vertu de laquelle il a été ouvert.

Le sénateur Godfrey: Il y a donc désaccord entre vous et le gouvernement quant à la manière de traiter cette question, indépendamment du fait que le gouvernement devrait ou non procéder par voie législative.

M. Dye: Il invoquerait, comme argument, le respect de la loi, à quoi je rétorquerais qu'une telle manière de traiter l'affaire est dépourvue de sens. Pourquoi ne pas appeler les choses par leur nom?

Le sénateur Godfrey: Mais il préfère encore l'autre manière, croyez-vous?

M. Dye: Si je comprends bien, la nature de la taxe est modifiée et elle sera maintenue. Je crois, qu'au début, elle portait uniquement sur les acquisitions des corporations et cessait lorsque l'acquisition était terminée. Maintenant, elle continuera et, dans ce cas, je suppose qu'elle sera considérée comme une recette du Canada. Je serais en faveur de cela.

[*Text*]

Senator Godfrey: You have the same objection with regard to UIA. Again, does the government believe they are complying with the technicalities of the law, or do they really believe that it is the proper way to handle it?

Mr. Dye: I think they have a sound argument that they are complying. I think they believe—and I think we believe—that when they put together the Unemployment Insurance Account, they are complying with the law surrounding the Unemployment Insurance Account. That is one thing they could do and I think they should. On the other hand, I think they should also look at the implication of these massive transactions. Last year $8 billion went out and it is going to be much larger this year. About $5 billion came in. It seems to me that $8 billion is an expenditure and that the public of Canada would view the unemployment insurance account, not as insurance, but as one of our social programs, so the payments made by the employer and employee are a form of tax and should be revenue of the government. When bringin together the summary financial statements of the nation, I would include the unemployment insurance account, not exclude it, because if you exclude it you do not show $8 billion worth of expenditures, $5 billion in revenue nor $3 billion in deficit. It creates a misleading impression when you look at the summary financial statements of the Government of Canada.

Senator Godfrey: So, from what you have said, the deficit is really $3 billion more?

Mr. Dye: I hesitate to give you an estimate of what the deficit is but that one $3 billion item would be an increase in the numbers. There are other factors to be considered.

Senator Godfrey: Is the government resisting the change and taking the attitude that what they are doing is legal?

Mr. Dye: Up until last October their arguments have been that it is legal. I think they are opening their minds a bit. They are certainly considering our views and we are in close consultation with the office of the Comptroller General. I believe they are considering a notion that you can comply with all the legal requirements and at the same time better reflect substance over form. I have not seen anything official on the matter nor do I know the government's official view, but I do know that they are considering changing their view.

Senator Godfrey: In your statement you refer to an exposure draft. It struck me that it is a very worthy document, almost a motherhood document and that the problem start from there. As a layman, I do not see much argument against what is said in the document. The problem is what are you going to do about it, or is that too simplistic a question?

Mr. Dye: Sure, the impression is one of motherhood and I think that chartered accountants would join you in that view. It is also important that some of these motherhood things be said and that there be documentation out there saying that this is a standard. Even though the statements may be broad, my experience has been that we often go back to the fundamental broad principles and start again from there. So I think there is worth in starting with the broad generalities and working to the specifics. I am not troubled that this draft was put together but I agree with you that it may be stating the obvious.

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Vous élevez la même objection contre le CAC. Ici encore, le gouvernement croit-il se conformer aux dispositions de la loi ou s'il croit réellement que c'est la bonne façon de procéder?

M. Dye: Je crois qu'il pourrait sérieusement prétendre qu'il se conforme à la loi. Il croit—comme nous—que lorsqu'il établit le compte de l'assurance-chômage, il se conforme aux dispositions de la loi relatives à ce compte. Voilà, à mon avis, une chose qu'il pourrait et devrait faire. D'autre part, il lui faudrait aussi songer aux répercussions de ces transactions massives. L'an passé la somme de 8 milliards a été ainsi dépensée et cette année, le montant sera plus important encore. Je crois qu'environ 5 milliards ont été encaissés. Cette somme de 8 milliards me semble une dépense et pour les contribuables, le compte d'assurance-chômage n'est pas une assurance, mais un programme social. Ainsi, les cotisations versées par l'employé et l'employeur sont une forme d'impôt et devraient être considérées comme une recette du gouvernement. Les états financiers résumés du Canada doivent comprendre le compte d'assurance-chômage, car si on l'exclut, on ne rend pas compte d'une dépense de 9 milliards de dollars, 5 milliards de revenus et 3 milliards de déficits. On donne ainsi une impression erronée à celui qui consulte les exposés financiers sommaires du gouvernement du Canada.

Le sénateur Godfrey: D'après ce que vous venez de dire, le déficit devrait donc être majorité de 3 milliards de dollars?

M. Dye: J'hésite à vous donner une estimation de ce déficit, mais il faudrait tenir compte de ces 3 milliards de dollars. D'autres facteurs entrent en ligne de compte.

Le sénateur Godfrey: Le gouvernement s'oppose-t-il au changement, prétextant que ce qu'il fait est légal?

M. Dye: Jusqu'à octobre dernier, il prétendait que c'était légal. Je crois qu'il se montre un peu plus ouvert aujourd'hui. En tout cas, il tient compte de nos opinions et nous sommes en étroite consultation avec le bureau du Contrôleur général. Il estime, je crois, qu'on peut se conformer à toutes les conditions de la loi et, en même temps, veiller à ce que le fond l'emporte sur la forme. Je n'ai rien vu d'officiel sur ce point et je ne connais pas non plus l'opinion officielle du gouvernement, mais je sais qu'il songe à modifier un peu sa façon de penser.

Le sénateur Godfrey: Dans votre déclaration, vous parlez d'un avant projet. Je trouve que c'est un document très précieux, un document pratiquement irréfutable et que là se trouve le point de départ de nos problèmes. A titre de profane, je n'ai guère à redire contre ce document. Mais qu'allons-nous faire à ce sujet, ou est-ce là une question trop simpliste?

M. Dye: Sans doute, ce document nous donne l'impression d'être indiscutable et je crois que les comptables agréés seraient d'accord avec vous sur ce point. Il est important aussi que certaines de ces principes soient exposés et que certains écrits établissent que c'est une norme. Même si les déclarations ont une portée assez large, je sais par expérience que nous nous appuyons souvent sur les principes fondamentaux pour repartir à nouveau. Je conviens, en outre, qu'il est bon de partir du général pour arriver au particulier. Je ne suis nullement inquiété

[*Text*]

Senator Godfrey: I could not help noticing a statement in the exposure draft to the effect that legislative control over finances is essential to parliamentary responsible government. I believe that in the last 30 years there was one item of about $30,000 that was knocked off the estimates by a parliamentary committee. I have always taken the view that the consideration of the estimates in a parliamentary committee is one great big joke. They do not get into specifics and, therefore, parliamentarians have very little control.

Mr. Dye: I would hope that it is not a joke. I think it is a very serious matter. I would hope that part 3 of the estimates, the new document, will be of some help. It will give parliamentarians an opportunity to link up costs or intend costs with expected results, see what the objectives of departments are and get into some considerable detail. I think that document will aid considerably those parliamentarians who wish to get involved and delve into some of the mysteries of the departments and agencies and to make a more informed decision when they are considering estimates.

Senator Godfrey: Are you talking about judging whether you are getting value for your money, rather than cutting down?

Mr. Dye: Part of the process is to cut down and part of it is to understand. It may well be that the stated funding is inadequate to acheive what they want to get done. There are two sides to the story.

Senator Godfrey: In your report you questioned the fact that no provision was made in the 1982-83 statements for obligations arising from losses suffered by Canadair. Since the government has written off the direct debt of Canadair in the current year, will this resolve the problem as far as you are concerned?

Mr. Dye: The debt is not yet written off, as far as I know. I think the money is still owed to the banks and lending institutions which lent the money to Canadair in the first place. I am not exactly sure of the status of this concept of the new Canadair and the old Canadair as to whether or not it has in fact come about. I presume that it has but I am not certain. I presume that there is a corporation, either the Canadair that we have been aware of or the old Canadair that is a shell, holding only debt with in the Canada Development Investment Corporation. As far as I know, the money is still owned and the debt should be part of the liabilities of this country.

Senator Godfrey: A few years ago this committee was concerned about the issue of Canadair and comfort letters given by the government to the banks. Was your department aware of these comfort letters or hidden liabilities, because that is really what they are. Were they reflected in the public accounts?

Mr. Dye: I would like to think that my office was very influential in stopping the concept of comfort letters. There are still one or two outstanding but the 20 or 30 that once existed have been made into formal guarantees and the then President of

[*Traduction*]

par la rédaction de cet exposé où, comme vous, je vois une déclaration de ce qui est, en somme, évident.

Le sénateur Godfrey: Je n'ai pu m'empêcher de noter qu'on déclarait dans l'avant projet que le contrôle législatif des finances est un élément essentiel du gouvernement responsable. Je crois qu'au cours des trente dernières années, seule une somme de 30 000 $ a été radié des prévisions budgétaires par le comité parlementaire. Cette étude du budget par un comité parlementaire m'a toujours semblé une farce monumentale. L'examen est superficiel et les membres du Parlement exercent bien peu de contrôle.

M. Dye: J'espère bien qu'il n'en est rien, car cette question est très sérieuse. J'espère que la troisième partie des prévisions budgétaires, le nouveau document, apportera une certaine aide sur ce point. Que les parlementaires auront ainsi l'occasion de rattacher les coûts prévus avec les résultats escomptés, de constater quels sont les objectifs des ministères et d'entrer jusqu'à un certain point dans le détail. Ce document aidera appréciablement, je crois les parlementaires qui veulent comprendre certaines substilités des ministères et agences et se montrer plus avisés dans les décisions qu'ils prennent, lors de l'étude des prévisions budgétaires.

Le sénateur Godfrey: Vérifier si nous en obtenons pour notre argent, plutôt que de réduire les prévisions?

M. Dye: Étudier le budget, c'est en partie, réduire les prévisions et, en partie, les comprendre. Il se peut que les prévisions déclarées soient insuffisantes pour réaliser l'objectif poursuivi. Il y a deux côtés à toute question.

Le sénateur Godfrey: Dans votre rapport, vous doutez qu'aucune provision n'existe dans les états financiers 1982-1983, pour les obligations provenant des pertes subies par Canadair. Puisque le gouvernement a effacé la dette contractée par Canadair durant l'année courante, ce geste résoudra-t-il le problème, à votre avis?

M. Dye: La dette n'est pas encore effacée que je sache. Canadair doit encore cet argent aux banques et institutions de prêt qui le lui ont prêté. A cause de ce concept du nouveau Canadair et du vieux Canadair, je ne sais pas trop quoi penser. Je suppose que cette dette est effacée, mais je n'en suis pas certain. Je suppose qu'il existe une corporation, l'ancien Canadair ou le nouveau, qui constitue une structure, débitrice uniquement envers la corporation de développement du Canada. Pour autant que je sache, cet argent reste dû et devrait faire partie du passif des comptes du Canada.

Le sénateur Godfrey: Le présent comité s'inquiétait il y a quelques années de la société Canadair et des lettres d'intention remises aux banques par le gouvernement. Votre ministère connaissait-il l'existence de ces lettres d'intention ou des passifs cachés, car c'est en réalité la même chose. Les comptes publics en faisaient-ils état?

M. Dye: J'aimerais croire que mon bureau a contribué appréciablement à la suppression de ces lettres d'intention. Il y en a encore une ou deux en circulation, mais les 30 ou 40 qui existaient autrefois ont été converties en garanties officielles et

[*Text*]

the Treasury Board, Mr. Johnston, indicated that they would issue no more. They lessened the rightful control of Parliament over extending the debt or potential debt of this nation. I am very pleased to see that device disappear. We raised this issue in our annual reports of several years. My auditors now investigate every year whether or not there are any outstanding and, as far as I know, there are no more appearing.

Senator Godfrey: But you raised the matter in your annual reports originally.

Mr. Dye: Yes. We were very alarmed.

The Deputy Chairman: These letters of comfort are more or less guarantees given by the government to lenders. We also give out guarantees through the Small Business Loans Act and the agriculture credit act. Are those quarantees similar to letters of comfort or are they different?

Mr. Dye: There is a slight technical difference. The agricultural guarantees or small loans guarantees are reflected in the contingent liabilities of the Governement of Canada whereas letters of comfort were not. Basically, a letter of comfort said that the Government of Canada would continue to own the shares of a corporation owned by the government and that statement, that the government would continue to maintain its investment in the corporation, gave comfort to the lender, who believed that the government would not default on any loans that a government-owned entity might take out. So the device is slightly different. It is not a guarantee of a loan specifically, but the bankers involved certainly felt it was a sufficient guarantee in a less formal sense to lend the money and they did. Of course, a great deal of the money was lent on the basis of letters of comfort to Canadair and the ease with which the corporation was able to receive funds may well have been part of the problem.

Senator Thériault: Mr. Chairman, for some 25 years I have been trying to define in my own mind why governments present accounts, period. I was part of the government of New Burnswick for some ten years and we created the office of the auditor general. Do you foresee some time in the future at which the auditor general will agree with government?

Mr. Dye: Often auditors general do agree with government, sir. I like to think that our annual reporting in the last three years has been fair and balanced. You will find, much to the surprise of even people such as the prime minister, that auditors general can say nice things about government. However, the mandate of an auditor general is negative to some extent. He is charged by Parliament to report on issues contrary to good management practices or good accounting. In so doing a negative connotation is phased on the office of the auditor general and, therefore, the auditor general must play an adversarial type of controversial role.

Senator Thériault: When I was in government I looked at it as a necessary evil; however, when I was in opposition I thought it was very good. I disagree with one of your concepts

[*Traduction*]

M. Johnston, qui était alors président du Conseil du Trésor, a déclaré qu'il n'en émettrait plus. Je crois qu'elles affaiblissaient le contrôle que le Parlement doit exercer sur l'extension de la dette ou la dette possible du pays. Je suis heureux de voir que cette coutume est révolue. Nous en avons parlé dans notre rapport annuel il y a quelques années. Mes vérificateurs s'informent chaque année s'il y en a encore en existence et, pour autant que je sache, il n'y en a pas eu de nouvelles d'émises.

Le sénateur Godfrey: Mais vous en avez parlé autrefois dans vos rapports annuels.

M. Dye: Oui. Ces lettres nous inquiétaient beaucoup.

Le vice-président: Ces lettres d'intention sont en somme des garanties données par le gouvernement aux prêteurs. Nous donnons aussi des garanties en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises et de la Loi sur le crédit agricole. Ces garanties sont elles les mêmes que celles des lettres de crédit ou si elles sont différentes?

M. Dye: Il y a une petite différence du point de vue technique. Les garanties accordées à l'agriculture ou à la petite entreprise sont inscrites au débit contingent du gouvernement du Canada tandis que celles des lettres d'intention ne le sont pas. En somme, la lettre d'intention déclare que le gouvernement du Canada continuera à détenir ses parts d'une corporation dont il est propriétaire et cette déclaration rassure le prêteur qui doute fort que le gouvernement ne respecte pas ses engagements. La situation est donc légèrement différente. Ce n'est pas une garantie de prêt en soi, mais les banquiers impliqués y ont vu une garantie suffisante, moins officielle pour prêter de l'argent: ce qu'ils ont fait. Sans doute, une bonne partie de cet argent a été prêtée sur la foi de lettres d'intentions émises à Canadair. La facilité avec laquelle cette corporation a pu recevoir des fonds peut fort bien constituer une partie du problème.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, depuis vingt-cinq ans je me demande pourquoi les gouvernements présentent des comptes. J'ai fait partie du gouvernement du Nouveau-Brunswick pendant quelque dix ans et nous avons créé le bureau du vérificateur général. Croyez-vous que dans l'avenir le vérificateur général s'entendra avec le gouvernement?

M. Dye: Le vérificateur général s'entend souvent avec le gouvernement, Monsieur. J'estime que nos rapports annuels des trois dernières années ont été justes et équitables. Vous constaterez que les vérificateurs généraux font parfois des compliments au gouvernement même si cela surprend jusqu'au premier ministre. Le mandat du vérificateur général est toutefois négatif dans une certaine mesure. Il est chargé d'attirer l'attention du Parlement sur des pratiques qui sont contraires aux saines pratiques de gestion et aux méthodes comptables acceptées. On considère donc le rôle du bureau du vérificateur général comme étant négatif et le vérificateur général doit souvent susciter des controverses.

Le sénateur Thériault: Lorsque je faisais partie du gouvernement, je considérais son rôle comme un mal nécessaire, mais lorsque j'étais dans l'opposition, je le considérais comme

[*Text*]

in your recommendation with respect to loans to foreign countries. As I understand the operation of government, it will lend money to a given country for some term, say 50 years or 10 years, without interest. That loan costs the taxpayers of Canada money since the government must borrow money in order to make the loan. Even if the governement did not have to borrow the money to make a loan that money could be used in some area of investment. The cost of the money is reflected somewhere in the accounts of Canada, that is, in respect to the cost of the operation of government, which includes interest on the cost of those loans. This could go on for ten years. It will be shown on the books that country X owes some $50 million, the same as if I were to borrow money from the bank and pay interest on the loan. It is shown in the banks records and my auditors will make an appropriate reflection in my financial statements. It will remain there until the loan is called. So if we were to go your route and some 50 years donw the road country X pays the loan back, then what happens? Will your method prove to be right or wrong?

Mr. Dye: It is difficult to know what will be right and what will be wrong—perhaps it will be neither one nor the other. It is a matter of attempting to reflect the matching of costs over time. As you say, senator, if you receive all the money back then where do you show the credit for it on your books? I think you would pick it up over time as the money comes in.

Mr. Osland has spent a considerable amount of time with respect to this matter. I believe he was involved when the original reservation was set up. Perhaps he could more clearly explain to you the reason why we take our stand to recognize costs as a reality now as opposed to taking the traditional accounting approach to the matter.

Mr. Osland: Senator Thériault, the central issue we are trying to accomplish is to have a fair reflection in the accounts of a transaction which happens at a given point in time. When the Canadian government lends money to a foreign government there is a two way transaction, that is, some values are given and some values are received. The values which are given are reflected in the amount of money which actually goes out the door today. The value received will be the value Canada will get back from the money which comes back to it. As any investor knows, the value to be received with respect to a zero interest rate loan coming in some 50 years hence will be fairly low. As with every transaction recorded in the accounts, except for these about which we are speaking now, we are suggesting that the fair value of the transaction be reflected to show the substance of what is actually taking place. This is something quite different from the inflation accounting issue. This is not a start or one step toward inflation accounting at all; it is somewhat similar, for example, to the liability side of the books where you have liabilities for future pension payments, for example. It is a common practice to look at pension payments which are to be made over several years and say that the existing liability which will be reflected now for those payments be discounted back because of the time factor in the

[*Traduction*]

essentiel. Je ne suis pas d'accord avec l'un des principes sur lesquels vous fondez vos recommandations touchant les prêts accordés aux pays étrangers. Si je comprends bien comment les choses fonctionnent, un gouvernement peut prêter de l'argent à un pays pour une durée de 10 à 50 ans sans intérêt. Ce prêt coûte de l'argent aux contribuables canadiens puisque le gouvernement doit emprunter l'argent lui permettant d'accorder ce prêt. Même si le gouvernement n'avait pas à emprunter cet argent pour accorder un prêt, cette somme pourrait être investie de façon avantageuse. Ce qu'il en coûte pour accorder ce prêt, c'est-à-dire sur celui-ci, figure quelque part dans les comptes du Canada. La situation peut durer pendant dix ans. Les comptes attesteront que le pays X doit quelque 50 millions de dollars au Canada. C'est tout comme si j'empruntais de l'argent de la banque que je remboursais avec intérêt. Les dossiers de la banque en feraient mention et mes vérificateurs le noteraient dans mes états financiers. La somme figurera dans les comptes tant que le prêt ne sera pas remboursé. Si nous adoptons votre méthode, que ce passera-t-il cinquante ans plus tard lorsque le pays X rembourse le prêt que nous lui avons consenti? Votre méthode sera-t-elle bonne ou mauvaise?

M. Dye: C'est difficile de dire si elle sera bonne ou mauvaise, elle ne sera sans doute ni complètement bonne ni complètement mauvaise. Il s'agit de refléter le coût du prêt au cours des années. Comme vous l'avez fait remarquer, sénateur, si la somme totale du prêt vous est remboursé, où doit figurer le crédit dans les comptes? Je crois que le montant sera inscrit au fur et à mesure que l'argent rentrera.

M. Osland a passé un bon moment sur cette question. Je crois qu'il a participé aux discussions qui ont abouti à l'adoption de cette méthode. Peut-être pourrait-il mieux vous expliquer que moi pourquoi nos comptes font maintenant état des coûts et vous dire la raison pour laquelle nous avons abandonné la méthode comptable traditionnelle.

M. Osland: Sénateur Thériault, nous essayons de veiller à ce que les comptes fassent vraiment état de la transaction qui survient à un moment donné. Lorsque le gouvernement canadien prête de l'argent à un gouvernement étranger, il s'agit d'une transaction à deux sens, c'est-à-dire que certaines valeurs sont échangées. Les valeurs qui sont données représentent le montant d'argent que nous déboursons. La valeur que le Canada reçoit est l'argent qui lui sera remboursé. Comme tout investisseur le sait, la valeur à recevoir en ce qui touche un prêt sans intérêt dont l'échéance est dans cinquante ans sera assez faible. Comme pour toutes les transactions qui figurent dans les comptes, sauf celles dont nous parlons maintenant, nous proposons que les comptes fassent état de la valeur réelle de la transaction. C'est tout à fait différent de la comptabilité d'inflation. Nous ne nous dirigeons pas vers la comptabilité d'inflation; c'est un peu comme le passif qui apparaît pour les versements futurs de pension, par exemple. C'est une pratique courante de considérer comme passif les versements de pension qui s'échelonneront sur plusieurs années et de le répartir en fonction de ces années. Nous disons que l'argent qui est accordé en prêt coûte maintenant tant au contribuable. Cela revient à considérer que tant d'argent va en prêt et tant d'argent en subvention.

[*Text*]

payment scheme. What we are suggesting is that this money going out right now is costing the taxpayers so much money. The essence of the transaction is to have a loan of so much money and a grant of so much money.

Senator Thériault: As I said before, is not the cost of that loan reflected in the total cost of government borrowing, the total cost of government operations? It could receive the money in the form of taxes?

Mr. Osland: It could receive the money in the form of taxes. I think the costs with respect to the money going out is fairly reflected in the actual disbursement of that cheque. That is to say, the money has gone.

Senator Thériault: How would you report the loan if a private company were to make a loan to country X for $1 million?

Senator Godfrey: And the company borrows the money from the bank in order to make the loan?

Mr. Osland: If a company were to borrow $1 million from the bank at an interest rate of 15 per cent and then were to give the money away at zero per cent interest in the expectation that it will receive the money back in 50 years—

Senator Thériault: I did not say give the money away. Say the company wanted to sell 15 vehicles worth $1 million and say the company were to borrow the $1 million in order to make the original purchase and it were to sell the vehicles on long-term payments to country X, how would that be reflected in the company's books?

Mr. Osland: Do you mean the long-term payments that will come back to you?

Senator Thériault: Yes.

Mr. Osland: I would look at the value of the long-term payments and if my costs exceeded what I was giving out then I would show that as a loss. Needless to say, I would not be in business for very long, but that is the way I would have to reflect it.

Senator Thériault: Thank you for your explanation.

Senator Godfrey: I would like to ask a supplementary question. I really do have difficulty with your answer, sir. As long as this country is in a deficit position, and I assume it will be for a good many years—in fact, one of our leadership candidates says he will reduce it by half or something—then when we loan money to a foreign country it must surely mean that the dificit is increased and that we must go out and borrow the momey. Therefore, the cost of the loan to the foreign country is the the cost of borrowing the money which is reflected in the interest which must be paid on it. If the loans were to extend over a period of 50 years we could probably not borrow money on 50 year bonds. However, if the money were borrowed on 20 year bonds and refinanced, and so on, then surely the total cost all the way through will be accurately reflected in the interest paid out, which is not being recovered from the other side until the money is received. That is the scenario senator Thériault so nicely outlined. However, your answer completely confuses the matter.

[*Traduction*]

Le sénateur Thériault: Comme j'ai déjà dit, le coût de ce prêt n'est-il pas reflété dans le coût total des emprunts du gouvernement, dans le coût total des opérations du gouvernement? L'argent pourrait être perçu sous forme d'impôts, n'est-ce pas?

M. Osland: En effet, cet argent pourrait être perçu sous forme d'impôts. Je crois que le coût de l'emprunt est reflété de façon assez juste par le montant du chèque. C'est-à-dire que l'argent est déboursé.

Le sénateur Thériault: Comment feriez-vous état du prêt si une société privée consentait un prêt d'un million de dollars à un certain pays?

Le sénateur Godfrey: Si la société empruntait l'argent de la banque pour consentir ce prêt?

M. Osland: Si la société empruntait un million de dollars à la banque à un taux d'intérêt de 15 p. 100 et prêtait ensuite cet argent sans intérêt pour une période de cinquante ans.

Le sénateur Thériault: Je n'ai pas dit qu'elle allait donner l'argent. Qu'est-ce qui serait inscrit sur les comptes de la société, si, par exemple, elle empruntait un million de dollars pour acheter 15 véhicules qu'elle vendrait ensuite à un certain pays contre des paiements à long terme?

M. Osland: Parlez-vous des paiements à long terme ou de ce qui vous sera remis?

Le sénateur Thériault: Oui.

M. Osland: J'établirais la valeur des paiements à long terme et si les coûts surpassaient mes débours, j'inscrirais une perte dans les comptes. Il va sans dire que ma société ferait vite faillite, mais c'est la façon dont cette transaction figurerait dans les états financiers.

Le sénateur Thériault: Je vous remercie de cette explication.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais poser une question supplémentaire. J'ai vraiment du mal à comprendre votre réponse, monsieur. Aussi longtemps que ce pays fera face à un déficit—je suppose que ce sera encore pour assez longtemps même si l'un des candidats au poste de Chef du parti le réduira de moitié—chaque fois que nous prêtons de l'argent à un pays étranger, notre déficit augmente et nous devons emprunter de l'argent. Par conséquent, le coût du prêt que nous consentons à un pays étranger est le coût de l'emprunt, c'est-à-dire que c'est l'intérêt que nous devons verser sur celui-ci. Si ce prêt est consenti pour cinquante ans, nous ne pourrions probablement pas emprunter de l'argent en émettant des obligations de cinquante ans. Si, toutefois, l'emprunt provenait d'obligations de vingt ans et était refinancé, son coût total équivaudrait sans doute à l'intérêt versé qui ne serait recouvré qu'au moment du remboursement du prêt. C'est le scénario que le sénateur Thériault a si bien exposé. Votre réponse n'est pas claire.

[*Text*]

Mr. Osland: Senator Godfrey, there is a cost of interest and there is a cost of principal. What you are referring to is a loss of principal and that is the cost which is not being reflected at the time of the transaction.

Senator Thériault: What you are saying now is that you are taking into consideration that it may not be worth anything, because of the value of the money, 50 years down the road. If you are going to follow that route then you should follow it all the way.

Mr. Osland: Let me try to clarify that. Supposing that the loan goes out at the four per cent interest rate and the current interest rates are approximately four per cent. Then the interest rates go up to 15 per cent ten years from now. I would not suggest any adjustment of that loan because of that change in interest rates. However, if the interest rate is presently 15 per cent and you issue a loan for four per cent, then you have a capital loss.

Mr. Dye: The point is, senator, that when the government is making a decision as to how to allocate the funds available to it, at that point is says, "This loan, which will be receovered over a long time with no interest, is not a cost." On the other hand, there are a great many other loans, which are called grants and contributions. They do exactly the same thing. We hope they go into worthy projects in developing countries. Those are just an expense in the year in which they are expended. They are part of the aid program of this nation. When those go out, they are recognized as a cost.

Others are called loans and, in my mind, that is merely a technicality. We hope to get the money back and I think, to date, we have always got the money back. You are asking what we have done; have we given out some money? My view would be yes, and the cost of giving out that money in the year in which it is given out should be reflected on the accounts.

Senator Thériault: Are you saying that, of that million dollars that you loaned, the capital and interest both should be considered as a liability in the year in which it is loaned?

Mr. Dye: The value that you are not going to get back should be, in my view, reflected as a cost in the year in which it is disbursed.

Senator Thériault: I am prepared to listen to questions from other senators before proceeding.

Senator Godfrey: Is it the case that if it is a grant, a sheer grant, then it is written off?

Mr. Dye: You must look at it and call it what it is. The money has gone; it has a value right now and it has an impact on the taxpayers which should be recognized.

Senator Thériault: If at the time the loan is advanced, the money has gone, I do not know why the bank would be in the business of advancing money. I do not know if I understood you correctly, but you have talked about levies, fees and taxes and I am inclined to agree with you that, anytime the government raises money from the taxpayers, from the citizens of Canada or from the provinces, it is a tax. I do not know why government insists that it is not a tax; that it is a fee; that it is

[*Traduction*]

M. Osland: Sénateur Godfrey, il y a le coût de l'intérêt et le coût du principal et c'est le coût dont il n'est pas tenu compte au moment de la transaction.

Le sénateur Thériault: Vous dites maintenant que la valeur de l'emprunt peut être nulle parce que cet argent ne vaudra plus rien cinquante ans plus tard. Si vous adoptez cette méthode, vous devriez vous y tenir.

M. Osland: J'essairai d'être plus clair. Supposons qu'un prêt soit consenti à un taux d'intérêt de 4 p. 100, qui correspond plus ou moins au taux en vigueur. Supposons aussi que le taux d'intérêt monte à 15 p. 100 dix ans plus tard. Je ne proposerai pas de rajuster le prêt en fonction des fluctuations des taux d'intérêt. Si le taux d'intérêt actuel est de 15 p. 100 et que vous consentez un prêt à 4 p. 100, il y a alors perte de capital.

M. Dye: Lorsque le gouvernement, voyez-vous décide la façon dont il répartira les fonds dont il dispose, il considéré que le prêt sans intérêt, à longue échéance, ne constitue pas un élément du coût. D'autre part, un grand nombre d'autres prêts sont appelés subventions et contributions. Il s'agit cependant de la même chose. Il est à espérer qu'ils servent à financer des projets valables dans les pays en développement. Ces subventions et contributions ne sont considérées comme des dépenses que dans l'année au cours desquelles elles sont versées. Elles font partie du programme d'aide du pays. Lorsqu'elles sont versées, on les considère comme des coûts.

D'autres versements sont qualifiés de prêts, mais c'est la même chose, à mon avis. Nous espérons recouvrer l'argent et je crois que nous avons toujours été remboursés jusqu'à présent. Vous me demandez ce que nous avons fait et si nous avons donné de l'argent. J'estime que oui et le coût de cet argent doit figurer dans les comptes l'année où l'argent est versé.

Le sénateur Thériault: Est-ce à dire qu'il faille considérer comme un passif le capital et l'intérêt sur ce prêt d'un million de dollars dans l'année où il a été consenti?

M. Dye: La valeur qui ne sera pas recouvrée devrait, à mon avis, être considérée comme un coût durant l'année où l'argent est versé.

Le sénateur Thériault: Je suis prêt à laisser d'autres sénateurs poser des questions avant de continuer.

Le sénateur Godfrey: Est-ce le cas d'une subvention qui est totalement radiée des comptes?

M. Dye: Il faut appeler les choses par leur nom. L'argent a été versé; il a une certaine valeur et le fait qu'il soit versé a des conséquences pour le contribuable ce dont il faut nous rendre compte.

Le sénateur Thériault: Je ne vois pas pourquoi la banque avancerait de l'argent si l'argent déjà versé a disparu au moment même. Je ne vous comprends peut être pas très bien, mais vous avez parlé d'impôts, de droits et de taxe. Je veux bien convenir avec vous que lorsque le gouvernement perçoit de l'argent des contribuables ou des provinces, il s'agit d'une taxe. Je ne sais pas pourquoi les gouvernements insistent pour dire qu'il ne s'agit pas de taxe, mais de prime. J'ai toujours con-

[*Text*]

a premium. I, personally, have always been convinced that there is only one way for the government to raise money and that is by taxes, period. Further, that these taxes should be based on income. That, in my humble opinion, is the way that the government should operate. However, do you ever foresee the day when a government would call a fee that they are levying a tax?

Mr. Dye: There are all sorts of names for involuntary payments, but in one way or another, the citizens are providing moneys to the government. I do not mind whatever the government chooses to call them in its legislation, or what their popular terms are for these involuntary things. However, when it comes to the accounts of Canada, I would like to see them reflected in what they are really doing. If it is a tax, call it by the label "tax", or some other term that represents revenue. In any event, call it what it is.

Senator Thériault: Mr. Auditor General, I fully respect what you are attempting to do and I am sure others feel the same way, apart from those who are in government or in Parliament. However, surely you have to accept that, under our system, the people who are elected to government are there to pass laws and approve expenditures and, incidentally, they also pass the law that appoints the auditor general. However, you must still respect the fact that the last word has to be with those people who are elected.

Mr. Dye: Of course I do, and I am very careful to serve as best I can all members of Parliament.

Senator Kelly: Mr. Dye, who is ultimately responsible for directing the way in which the accounts are presented? Is that the comptroller general?

Mr. Dye: For many years, it was clearly the Department of Finance. The financial statements were signed both by the Deputy Minister of Finance and the Receiver General for Canada. The Department of Supply and Services of the Receiver General has the accounts and the computers where all of the financial transactions are recorded, and they both took the responsibility, I suppose, on behalf of their ministers, and signed. After they had signed, then I would sign my opinion.

Recently, there were amendments through bill C-96, which encompassed changes to the Financial Administration Act which shift, and probably now share, the responsibilities for the accounts of Canada, both with the President of the Treasury Board and the Minister of Finance. I would expect that this year, while Mr. Osland could better advise us as to the details of this, we might expect to see the Comptroller General of Canada and the Deputy Minister of Finance sign this year, as well as myself. In other words, instead of two taking the responsibility, this year there will be three.

Senator Kelly: Some of the recommendations out of your office are pretty obvious, but the reason why I ask that question is I find it puzzling that changes are so slow to come about. I do not know that any government really sets out to mislead the public on what has happened but you mentioned, for example, the Unemployment Insurance Account. In all fairness, the short-fall there is clearly part of the over-all defi-

[*Traduction*]

sidéré qu'il n'y avait qu'une seul façon pour le gouvernement de recueillir de l'argent: en imposant des taxes, point final. Je continue de croire que ces taxes devraient être proportionnelles aux revenues des gens. A mon humble avis, c'est ce que le gouvernement devrait faire. Croyez-vous que le gouvernement se décidera jamais à appeler une taxe par son vrai nom?

M. Dye: Les paiements involontaires prennant toutes sortes de noms, mais cet argent provient toujours des contribuables. Peu m'importe le nom que le gouvernement donne à ces contributions involontaires. J'aimerais toutefois que dans les comptes du Canada, elles figurent pour ce qu'elles sont. S'il s'agit d'une taxe, qu'on l'appelle «taxte» ou tout autre mot qui signifie recettes. Il faut appeler les choses par leur nom.

Le sénateur Thériault: Monsieur le vérificateur général, je respecte ce que vous tentez de faire comme beaucoup d'autres, j'en suis convaincu, sauf ceux qui font partie du gouvernement ou du Parlement. Vous devez sûrement admettre que dans notre système, les gens qui sont élus sont ceux qui adoptent les lois et approuvent les dépenses et, soit dit en passant, qui adoptent les lois comme celle qui a créé les poste de vérificateur général. Vous devez certainement accepter que les décisions finales reviennent aux élus.

M. Dye: Naturellement, et j'essaie de servir de mon mieux tous les parlementaires.

Le sénateur Kelly: Monsieur Dye, savez-vous qui est responsable de la façon dont les comptes sont présentés? Est-ce le contrôleur général?

M. Dye: Pendant de nombreuses années, ce fut le ministère des Finances. Les états financiers étaient signés par le sous-ministre des finances et le receveur général du Canada. Le ministère des Approvisionnements et services du receveur général conserve les comptes et possède les ordinateurs dans lesquels sont enregistrés les transactions financières. Ils acceptaient tous les deux la responsabilité des comptes au nom de leur ministre, je suppose. Après qu'ils avaient signé les comptes, je donnais mon opinion par écrit.

En vertu des modifications apportées récemment à la Loi sur l'administration financière par le projet de loi 96, la responsabilité de la présentation des comptes du Canada revient maintenant au président du Conseil du trésor et au ministre des Finances. M. Osland peut me corriger si j'ai tort, mais je crois que cette année le contrôleur général du Canada ainsi que le sous-ministre des finances signeront les comptes ainsi que moi-même. En d'autres mots, trois personnes au lieu de deux seront responsables des comptes cette année.

Le sénateur Kelly: Certaines des recommandations soumises par votre bureau sont assez évidentes, mais la raison pour laquelle je pose cette question est que je crois que les changements recommandés tardent à être appliqués. Je ne pense pas que le gouvernement cherche vraiment à tromper le public, mais vous avez donné l'exemple du compte d'assurance-chômage. Le manque à gagner qui s'y rapporte fait clairement par-

[*Text*]

cit but it is not reported as such. I believe there are also several other examples of similar situations.

Mr. Dye: Yes, there are.

Senator Kelly: For example, I am not sure how crown corporations are accounted for. Senator Godfrey mentioned that, with Canadair, that $1.5 billion debt grew between 1976 and 1984. Where was it being recorded as it accumulated? What I am getting at is, we have come to the point where now we have the debt in one company and we have the operating assets in another. Would that $1.5 billion now show as part of the overall deficit of the country?

Mr. Dye: No. For many years, Canadair was a corporation which was 100 per cent owned by Canada and yet was not, by definition, a crown corporation because it was not listed under schedule C or D of the Financial Administration Act. Therefore, there was no requirement for that corporation to report to Parliament, and Parliament never dit get financial statements of a corporation for which Parliament had appropriated funds to acquire and wholly own. The government, of course, had financial statements. I am sure that the President of the Treasury Board was aware of the situation, as was the minister then responsible, which would have been the Minister of Industry, Trade and Commerce. I am not sure who that individual was at the time, but the government officials knew the financial condition of that corporation.

Your question is: Are the debts of crown corporations reflected in the summary financial statements of Canada? The answer is: No. The investment that Canada has in such corporations is shown on the summary financial accounts. I think the amount is approximately $25 billion that is reflected. My recollection is that crown corporations in schedules C and D have something of the order of $60 billion in debt, which is not shown on the accounts of Canada. It is shown on the individual accounts of each corporation and reflected in Volume III of the Public Accounts of Canada.

Some of the crown corporations are agents of Her Majesty; they have agency status and where there are guarantees, that is reflected in table 12 of Volume I. In any event, the guarantees are reflected in the budget.

Senator Kelly: As a contingent liability?

Mr. Dye: As a contingent liability, yes, but not as a direct liability. Most of the Cs and Ds would have mechanisms to repay their debt. They are presumably capable of funding their own debt and paying it off. Most often, of course, these corporations are dependent upon Parliament for appropriation of funds that they use to pay their debt.

Senator Kelly: That is getting into an area that was touched upon yesterday or in recent days, this point you just made that the approximately $60 billion of indebtedness of the regime of crown corporations does not totally describe the situation. You yourself mentioned a situation such as Air Canada, for example, which has debt, but it has earning assets and presumably it is carrying its debt.

[*Traduction*]

tie du déficit, mais il n'y est pas inclus. Je crois qu'il y a d'autres exemples de cas semblables.

M. Dye: Oui.

Le sénateur Kelly: Je ne sais pas ce qui se passe, par exemple, pour les sociétés de la Couronne. Le sénateur Godfrey a mentionné que la dette de 1,5 milliard de dollars de Canadair avait augmenté entre 1976 et 1984. Où a-t-on comptabilisé cette dette à mesure qu'elle s'est accumulée? Ce que je voudrais faire valoir est que nous sommes maintenant rendu au point où la dette figure dans les livres d'une société et les biens de fonctionnement dans ceux d'une autre société. Cette dette de 1,5 milliard de dollars est-elle incluse au déficit total du pays?

M. Dye: Non. Pendant de nombreuses années, Canadair a appartenu à 100 p. 100 au gouvernement du Canada, mais n'était pas considérée comme une société de la couronne parce qu'elle ne figurait pas aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière. Canadair n'était pas tenue de faire rapport de ses activités au Parlement et cette institution n'a donc jamais vu les états financiers de cette société dont elle avait approuvé l'acquisition. Le gouvernement les a naturellement vu. Je suis convaincu que le président du Conseil du trésor ainsi que le ministre responsable, qui aurait été le ministre de l'Industrie et du Commerce, connaissait la situation. Je ne me rappelle pas qui était à la tête de ce ministère à cette époque, mais les fonctionnaires connaissaient certainement la situation financière de cette société.

Vous voulez savoir si les dettes des sociétés de la Couronne sont incluses dans la revue et les états financiers du Canada? La réponse à cette question est non. L'investissement du Canada dans ces sociétés figure dans la revue et les états financiers. Je crois que ce montant est d'environ 25 milliards de dollars. Si je me souviens bien, les sociétés de la Couronne qui figurent aux annexes C et D de la Loi ont une dette totale de 60 milliards de dollars qui ne figure pas dans les comptes du Canada. Leurs dettes individuelles figurent dans leurs comptes respectifs et dans le volume III des comptes publics du Canada.

Certaines sociétés de la Couronne sont des mandataires de Sa Majesté. Ils ont le statut de mandataire et lorsqu'il y a des garanties, le tableau 12 du volume 1 en fait mention. Quel que soit le cas, les garanties figurent dans le budget.

Le sénateur Kelly: A titre de passif?

M. Dye: Oui, mais non de passif direct. La plupart des sociétés figurant aux annexes C et D se sont dotées de mécanismes pour rembourser leurs dettes. Elles sont censées pouvoir financer leur dette et la rembourser. La plupart d'entre elles reçoivent cependant du Parlement les crédits qu'elles affectent au remboursement de leur dette.

Le sénateur Kelly: Nous avons déjà discuté hier ou les jours précédents du fait que cette dette de 60 milliards de dollars contractée par les sociétés de la Couronne ne représente pas la dette totale du gouvernement. Vous avez donné l'exemple de la société Air Canada qui a une certaine dette, mais qui possède aussi un actif et qui peut rembourser sa dette.

[*Text*]

Mr. Dye: Yes.

Senator Kelly: I happen to be one of those who believe that the aggregate indebtedness should show somewhere, yet when we deal with crown corporations with earning assets, I am puzzled as to how the asset side is handled, how a balance is shown, It would not be fair to put $65 billion on top of the currently-advertised debts and say that that is the story, because that is not the story.

Mr. Dye: No.

Senator Kelly: I would go so far as to suggest that there is no reason that that debt cannot show on top of the overall debt, providing it can be balanced by some judgment on the assets that have a capacity to earn income.

Mr. Dye: I wish I also had the answer. You are delving into a complex area. If the accounts of crown corporations are drawn up on the basis of generally accepted accounting principles, the assets and the debts are recorded on a balance sheet.

There is another concept of claims and obligations to attempt to relect a government's financial statement. Is it proper to use similar types of accounting principles for governments and for crown corporations? That is a question that needs a considerable amount of research to answer. It is a question of "who needs to know what" and whether it would be valuable to have some mechanism to bring these things together. I am not aware that anybody has really delved into the depths of those questions. I think those questions have to be put and I intend to address them this coming year. Mr. Osland is leading my team on the FGRS project, to which I referred earlier.

The Americans have approached this problem by taking governments and treating them similarly to the private sector, using generally accepted accounting principles, as they are known in the private sector. They have created an experimental financial statement which they call a prototype financial statement. They created that seven or eight years ago, I believe. I would think deeply about the implications of making that kind of recommendation to Parliament. There may be good reasons for not making that recommendation. One might be misled by using that approach, and I am not at this point in time able to give you the kind of advice I should like to give you. I am unable to carry on a thoughtful discussion of what I would recommend because I am not sure what I would recommend. I am not convinced there is anybody in this country who knows the answer to that question, but I will try to get to the bottom of it.

Senator Kelly: The difficulty I see is that if you do not find a way of getting at that kind of thing, the regime of crown corporations every now and again can produce a Canadair, a surprise. What will happen to that amount of money? That clearly will be paid to the banks by the government. That is an honest addition to the deficit of the country, but that is not included in the deficit. How do you protect yourself against

[*Traduction*]

M. Dye: Oui.

Le sénateur Kelly: Je suis de ceux qui croient que l'ensemble de la dette doit, dans une certaine mesure, vouloir dire quelque chose. Et pourtant, quand il s'agit des sociétés de la Couronne qui disposent d'un actif productif, je me demande toujours où elles situent cet actif, quelle place il occupe dans le bilan. Il ne serait pas juste d'ajouter 65 milliards de dollars aux dettes déjà connues et de dire: «Voilà de quoi il en retourne.» Ce n'est pas exact.

M. Dye: Non.

Le sénateur Kelly: J'irais même jusqu'à dire qu'il n'y pas de raison pour que cette dette ne puisse s'ajouter à la dette globale, à condition qu'elle soit équilibrée par l'actif productif.

M. Dye: J'aurais souhaité avoir réponse à votre question. Mais vous abordez là un sujet complexe. Si la comptabilité d'une société de la Couronne se fait suivant des principes comptables généralement acceptés, l'actif et le passif figurent au bilan.

On peut aussi utiliser la méthode des créances et des obligations pour tenter de bien reproduire les états financiers d'un gouvernement. Convient-il d'adopter le même type de principes comptables pour les gouvernements et les sociétés de la Couronne? C'est là une question qu'il faudrait étudier très sérieusement avant de pouvoir y répondre. Il faut savoir à qui s'adressent les états financiers et s'il vaut la peine d'adopter un mécanisme capable de tenir compte de tous ces éléments. Je ne connais encore personne qui se soit véritablement penché sur ces questions qui, à mon avis, doivent être étudiées, et c'est ce que je me propose de faire cette année. M. Osland dirige mon équipe du projet d'étude sur les raports financiers du gouvernement fédéral dont j'ai parlé tout à l'heure.

Les Américains ont abordé le problème en mettant sur un pied d'égalité les gouvernements et le secteur privé et en utilisant des principes comptables généralement acceptés dans ce secteur. Ils on créé un état financier expériemental qu'ils appellent prototype d'état financier. Je pense que cette mesure a été entreprise il y a sept ou huit ans. Avant de présenter une telle recommandation au Parlement, je songerais sérieusement aux répercussions de mon geste. Et on peut avoir de bonnes raisons de ne pas le faire. Je crois qu'on risque d'être mal informé en utilisant cette approche, et je ne suis pas en mesure maintenant de vous donner le genre de conseils que je souhaiterais. Je ne peux poursuivre la discussion de façon plus sérieuse sur d'éventuelles recommandations parce que je ne suis pas certain de ce que je recommanderais. Je ne suis pas convaincu non plus qu'il existe au Canada une seule personne qui connaissee la réponse à cette question, mais je vais essayer d'y arriver.

Le sénateur Kelly: Le problème que j'entrevois, c'est que si vous ne trouvez pas une façon de contourner ce problème, le régime des sociétés de la Couronne va encore à l'occasion produire un autre Canadair, une autre surprise. Qu'est-ce qui arrivera de cet argent? Il ne fait aucun doute que le gouvernement va rembourser les banques ce qui accroîtra d'autant le déficit du pays, mais ne figure pas dans les éléments de ce déficit. Comment arrivez-vous à vous protéger contre des choses de

[*Text*]

things such as that if you do not find some means to approach this problem?

Mr. Dye: The government is proposing an approach to that by instituting a consolidated statement for all crow corporations. That will be prepared annually and will give a bird's eye view of all the crown corporations. That will enable one to see the assets, liabilities, revenues and expenditures of all crown corporations. That will give one an opportunity to have a summary view of all crown corporations.

With respect to the day of reckoning—when the day comes to pay off the banks for the Canadair loans—two alternatives the Government of Canada has would be to make a further investment in CDIC, providing it sufficient funds to draw down those funds to its subsidiaries so that the banks are paid off, or it can make loans to CDIC in the hope that CDIC will, in some way, repay those loans over time. The government has not proclaimed its method of funding that. I am not aware of how the government intends to deal with the issue. I am not certain how long those loans go, but I would not think they would be that long.

Senator Kelly: Two provinces in Canada have established some kind of consolidated reporting. I am not sure what two provinces have done that, but I believe one is Alberta.

Mr. Dye: The other is British Columbia.

Senator Kelly: Yes, and no doubt you are familiar with that.

Mr. Dye: Yes. We monitor all provincial government's accounts. Alberta was the first to adopt a concept of full accrual accounting. They have been very adventuresome and they have in many ways tried to take the work of Mr. Ross and implement some of his findings in the publication he authored in an attempt to reflect more fairly the transactions of their government.

Senator Kelly: How do they handle their crown corporations in their consolidated reporting?

Mr. Dye: I am not exactly sure. I will ask Mr. Osland to comment on that.

Mr. Osland: I am afraid I will have to follow that question up later. I will have to refresh my memory on that because I do not recall exactly what accounting principles they use.

Mr. Dye: I suspect that Mr. Ross is very knowledgeable on this subject because he has advised that government. Maybe your own advisor can assist you better than I.

Mr. N. Glenn Ross, Partner, Coopers & Lybrand, Chartered Accountants, Ottawa, Ontario: What the Province of Alberta does is adjust the accounts of the crown corporations to government accounting principles. In other words, it writes off its fixed assets. The important thing is that the crown corporations it consolidates are government-type corporations that carry on government activities. It does not consolidate the commercial-type crown corporation, such as Alberta Energy. In other words, it brings the pseudo-crown corporations into its

[*Traduction*]

ce genre si vous ne trouvez pas un moyen de régler le problème?

M. Dye: Le gouvernement propose actuellement comme solution d'établir un état financier consolidé de toutes les sociétés de la Couronne qui serait préparé tous les ans et qui donnerait une vue d'ensemble de leur situation financière. Ainsi, on pourrait voir où se trouvent leur actif, leur passif, leurs recettes et leurs dépenses. On aurait donc une vue sommaire de toutes les sociétés de la Couronne.

En ce qui a trait au remboursement, lorsque viendra le temps de rembourser les prêts contractés pour Canadair, les deux solutions qui s'offrent au gouvernement du Canada sont les suivantes: investir davantage dans la CDIC, à condition d'être elle-même en position de retirer ces mêmes fonds des filiales pour ensuite rembourser les banques, ou bien consentir des prêts à la CDIC dans l'espoir que cette dernière pourra, d'une façon ou d'une autre, les rembourser au cours des années. Le gouvernement n'a pas encore déterminé quelle méthode de financement il utilisera. Je ne sais pas non plus comment il entend aborder la question, ni pour combien de temps ces prêts seraient consentis, mais je ne pense vraiment pas qu'ils le seraient pour longtemps.

Le sénateur Kelly: Deux provinces canadiennes, je ne sais lesquelles, ont établi une espèce d'état financier consolidé. L'une de ces provinces est, je crois, l'Alberta.

M. Dye: Et l'autre, c'est la Colombie-Britannique.

Le sénateur Kelly: Oui, il ne fait aucun doute que vous devez être au courant de cette situation.

M. Dye: Oui, nous surveillons tous les gouvernements provinciaux. L'Alberta a été la première à adopter cette méthode de la comptabilité d'exercice. Son administration est très audacieuse et à maints égards, elle a essayé de tenir compte des travaux de M. Ross et d'appliquer certaines des conclusions qu'il a publiées dans son document pour mieux faire état des opérations financières de son gouvernement.

Le sénateur Kelly: Dans cet état financier consolidé, comment sont traitées les sociétés de la Couronne?

M. Dye: Je n'en suis pas sûr, je vais demander à M. Osland de répondre.

M. Osland: J'ai bien peur de devoir reporter la réponse à plus tard. Il faut que je me rafraîchisse la mémoire parce que je ne me souviens pas exactement des principes comptables qu'on utilise.

M. Dye: Je crois que M. Ross connaît très bien le sujet parce qu'il a conseillé ce gouvernement. Peut-être votre conseiller peut-il vous aider mieux que moi.

M. N. Glenn Ross, associé, Coopers & Lybrand, comptables agréés, Ottawa (Ontario): Ce que fait le gouvernement de l'Alberta, c'est d'adapter les comptes des sociétés de la Couronne à ses principes comptables. Autrement dit, il amortit son actif immobilisé. Mais, à mon avis, ce qui est important, c'est que les états financiers des sociétés de la Couronne qu'il «consolide» sont ceux de sociétés de type gouvernemental qui exécutent des activités de ce genre. Il ne consolide pas les états financiers des sociétés de la Couronne de type commercial

[*Text*]

accounts and accounts for them as it would government departments, but the true income earning crown corporations are carried on a book value basis, although they do make a reserve if the value of those commercial corporations should depreciate so that they can pick up the loss as a separate entity from the consolidated.

Generally, those who have studied the issue which you have raised, Senator Kelly—and there are two studies on this, one conducted by Professor Anthony in the United States and one conducted by the CICA—concluded that it is proper to make a distinction between commercial and non-commercial, as that government does, on a consolidated basis. If they are commerical, then it is proper to account for them on a generally accepted accunting basis.

The question is how one distinguishes between the two, and I think the Anthony study, which was the better, said essentially that if over a reasonable period of time they are income earning—in other words the source of the revenue is from voluntary choice of users of their products—then they should follow commercial practices; if the source of the income is from nonvoluntary charges—in other words, taxes and things of that nature—then they are governmental by nature. That is the best study conducted to date.

Senator Kelly: At the federal level I know it occurs at the provincial level—do rating agencies do the same kind of booting around to determine whether a country has a triple A credit rating, a double A credit rating or a single A credit rating?

Mr. Dye: Mr. Osland was recently in New York interviewing lenders to nations. He might be able to give you a better answer than I.

Mr. Osland: The bankers we have talked to do a type of rating. They put different countries into different quadrants in terms of the characteristics of those countries and the economic situation in those countries. Canada is in that quadrant that receives little analysis of the economic situation. I think it is generally accepted that Canada is a highly-rated country from a risk point of view. While some of them have a dozen different factors and criteria that they use to examine a country's credit worthiness, when it comes to Canada, a great many of them are skipped over because of the generally high perception of our credit rating. It is not quite the same kind of analysis as is done for other levels of government.

Senator Kelly: So the rating agency would be listed, in your mind, as among the users of government? You referred to "users".

Mr. Dye: I would include them. In order to give them that sense of confidence in Canada they need to have some source

[*Traduction*]

comme l'*Alberta Energy*. En d'autres termes, le gouvernement de l'Alberta intègre les comptes de ces pesudo-sociétés de la Couronne tout comme il le fait pour les ministères, alors que les véritables sociétés de la Couronne qui font des profits sont évaluées selon la valeur comptable; cependant, le gouvernement constitue un certain fonds de prévoyance au cas où la valeur de ces sociétés commerciales se déprécierait. Il peut donc récupérer cette perte en tant qu'élément distinct des revenus consolidés.

En général, ceux qui ont étudié la question que vous avez soulevée, sénateur Kelly—et deux personnes s'y sont arrêtées, M. Anthony des États-Unis, et des membres de (l'ICCA)—en sont venus à la conclusion qu'il convient d'établir une distinction entre les sociétés commerciales et non commerciales comme le fait le gouvernement, sur une base consolidée. si les sociétés sont commerciales, alors il convient de les inclure dans le bilan gouvernemental suivant des principes comptables généralement acceptés.

La question est de savoir comment faire la distinction entre les deux et je crois que l'étude de M. Anthony, qui était la meilleure, déclare essentiellement que si, en fait, ces sociétés, durant une période raisonnable, produisent des revenus, autrement dit si la source des revenus résulte d'un choix volontaire d'utilisateurs qui décident d'acheter leurs produits, eh bien alors, ces sociétés doivent être soumises aux principes utilisés pour les sociétés commerciales; si la source de revenus provient de charges non volontaires, autrement dit de taxes ou de choses de ce genre, ces sociétés sont considérées comme étant essentiellement des sociétés gouvernementales. Il s'agit de la meilleure étude effectuée jusqu'à maintenant sur la question.

Le sénateur Kelly: Au niveau fédéral, et je sais aussi que la même chose vaut pour le niveau provincial, est-ce que les agences d'évaluation du crédit procèdent de la même façon pour déterminer si un pays a une cote de crédit de AAA, AA ou A?

M. Dye: M. Osland est allé dernièrement à New York pour interroger les grandes banques qui prêtent aux gouvernements. Peut-être peut-il vous donner une meilleure réponse que moi.

M. Osland: Les banquiers à qui nous avons parlé procèdent de cette façon. Ils placent différents pays dans différents quadrants en tenant compte des diverses caractéristiques de ces pays et de leur situation économique. Le Canada se situe dans le quadrant pour lequel on fait très peu d'analyse de la situation économique. Je crois que l'on accepte en général que le Canada présente très peu de risques financiers. Donc, même si certaines des banques ont une douzaine de facteurs et de critères différents qu'elles utilisent pour examiner le crédit d'un pays, quand il s'agit du Canada, je pense que beaucoup de ces facteurs sont laissés de côté parce qu'en général on considère que le Canada a un assez bon crédit. Donc, on ne fait pas le même genre d'analyse que l'on peut faire pour d'autres gouvernements.

Le sénateur Kelly: Alors, à votre avis, les agences d'évaluation du crédit figureraient sur la liste des utilisateurs? Vous avez parlé d'«utilisateurs»?

M. Dye: Je les inclurais. Pour avoir confiance dans le Canada elles doivent disposer de certains renseignements qui

[*Text*]

of information and, to me, one of those sources would be the summary financial statements of the nation.

Senator Kelly: I would think so. Coming back to what we are talking about here, I am wondering if they have commented in any negative way on the way in which we keep our figures. In the private sector they certainly do, but I do not know if they do in the public sector as well.

Mr. Dye: There have been comments in the *New York Times*, I believe, and in other influential financial journals of the United States, about the accounts of Canada and about my reservations. The reservations have carried beyond the borders of this country. You have to bear in mind that this is a country that has a set of financial statements and an auditor is reporting on them. To the credit of our government we are light years ahead of most governments and do reflect on the basis that we do have a set of accounts where most nations have not taken that initiative. While I tend to moan and groan about what we have got and that it could be better, I think we probably have to step back and take some perspective of it and appreciate that we are doing not that badly.

Mr. Osland: Senator Kelly, one other factor in this is that they do not simply use the public accounts information. Many of these organizations use the national accounts precisely because the national accounts makes some of the adjustments that they feel are important which are not reflected in the public accounts. They draw information from those sources and some of them get information directly from the Department of Finance.

Senator Kelly: Thank you, Mr. Chairman.

Senator Godfrey: If those are all the questions, I should like to make the following comment. I have been giving a little reflection on the discussion that we have had about the loans and I have now come to the conclusion that your concept is right, because I can see that if you lend $50 million for a 50-year period and the present value is, say, 10 per cent, you are really making a grant of $45 million just as if you presented somebody with that amount. If you presented someone with $45 million you would show it as a cost and I can see now the logic of it, so you have been successful.

Mr. Dye: I appreciate your analogy.

Senator Thériault: Would you let me know the source of your inspiration?

Senator Godfrey: Sheer logic.

The Deputy Chairman: Mr. Dye, when the Deputy Comptroller General was here to present his brief to us, on page 3 he said the following about accounting principles and I should like to have your comments on it:

> The accounting policies of business corporations and other organizations competing in the private sector are normally based on generally accepted accounting principles—GAAP. These are standards that were developed in the private sector *inter alia* to assist readers of financial statements in making more informed business and investment decisions. GAAP was not intended to apply to gov-

[*Traduction*]

proviendraient, à mon avis, des états financiers sommaires de la nation.

Le sénateur Kelly: Je le croirais. J'aimerais savoir si elles ont formulé des commentaires négatifs quant à la façon dont nous tenons nos comptes. Le secteur privé le fait, mais je ne sais pas si elles le font aussi à l'égard du secteur public?

M. Dye: On a vu des commentaires dans le *New York Times*, je crois, et dans d'autres grands journaux financiers aux États-Unis concernant les comptes du Canada et des réserves que j'ai faites et qui ont débordé les frontières de notre pays. N'oubliez-pas que notre pays publie une série d'états financiers et qu'un vérificateur présente un rapport à leur sujet. Notre gouvernement peut se féliciter d'avoir des longueurs d'avance sur la plupart des autres et cela a une incidence sur la façon dont nous tenons les comptes par rapport aux autres nations qui n'ont pas encore pris pareille initiative. Même si j'ai tendance à chercher la bête noire, il serait sans doute bon de remettre les choses en perspective et de préciser que ce que nous faisons est déjà appréciable.

M. Osland: Sénateur Kelly, il ne faut pas oublier que les agences n'utilisent pas uniquement les renseignements que contiennent les comptes publics. La plupart de ces organismes utilisent les comptes nationaux précisément parce que ceux-ci donnent des précisions qu'ils jugent importantes et qu'ils ne trouvent pas dans les comptes publics. Ils tirent des renseignements de ces sources et en obtiennent d'autres directement auprès du ministère des Finances.

Le sénateur Kelly: Merci, monsieur le président.

Le sénateur Godfrey: Si il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais faire un commentaire. J'ai réfléchi un peu à la discussion que nous avons eue au sujet des prêts et j'en suis venu à la conclusion que votre position est juste parce que, si vous accordez un prêt de 50 millions de dollars sur une période de 50 ans et que la valeur actuelle est, mettons, de 10 p. 100, vous accordez en réalité une subvention de 45 millions comme si vous en faisiez cadeau à quelqu'un. Si vous donnez 45 millions de dollars à quelqu'un vous l'inscririez comme coût et j'en vois maintenant la logique; vous avez donc réussi.

M. Dye: J'apprécie votre analogie.

Le sénateur Thériault: Pouvez-vous me dire ce qui vous a inspiré?

Le sénateur Godfrey: La logique pure.

Le vice-président: Monsieur Dye, quand le sous-contrôleur général nous a présenté son mémoire, il a formulé, à la page 3, les commentaires suivants concernant les conventions comptables et j'aimerais savoir ce que vous en pensez:

> Les conventions comptables des entreprises et d'autres organismes qui se font concurrence dans le secteur privé sont normalement fondées sur des principes comptables généralement reconnus (P.C.G.R.). Il s'agit de normes mises au point dans le secteur privé, entre autres, afin d'aider les utilisateurs des états financiers à prendre des décisions plus avisées relativement à leurs affaires et à leurs investissements.

[*Text*]

ernments. In fact, there does not now exist a set of accepted government accounting principles.

Why is it that GAAP cannot be applied to governments?

Mr. Dye: It may well be, Mr. Chairman, that GAAP can be applied to governments. The problem is achieving a consensus among users and professional accountants and those responsible for the financial statements of what generally accepted accounting principles ought to be. That has not been done yet. It is only in the last 20 years that there has been GAAP for the private sector. As you know, there has been much latitude in accounting principles and there has been a rapid evolution, much of it coming out of the United States, forced by the Securities Exchange Commission and much of it just a sheer desire to account better. The same influence is happening now where people are taking an interest in getting a better accounting. I think it will be possible to achieve a GAAP for government and a GAAP for the public sector, but it cannot be done overnight. It has to be done thoughtfully. I am looking forward to participating in achieving, I hope, someday a significant step towards a GAAP in the public sector.

The Deputy Chairman: That is probably one of the reasons that in your last statement you said that you were not entirely in agreement with the way that the government has produced its statements and the principles of accounting were not exactly as you thought they would be. I suppose you were referring to GAAP because it is different when you deal with governments compared to private businesses.

Mr. Dye: I was very cognizant of the private sector but I do not think that was the driving force. When an auditor sits down and looks at financial statements and says it is one thing to comply with accounting principles, you then have to ask whether these accounting principles make sense and is there a reflection here that is misleading or is it fair. You have to ask yourself these questions even for public sector financial statements. If on reflection, thinking deeply about the matter, in the auditor's professional judgment it is unfair, then you have a concern as to whether or not a GAAP for a public sector exists. The auditor has a responsibility to think about what those financial statements say. You have to look at the numbers and understand the story that those numbers tell, and that story should be a fair reflection of what happened.

The Deputy Chairman: The main problem that we have in this country is when we try to compare statements between provinces and the federal government because they do not use the same accounting principles. A deficit in one province might be accounted for differently in the federal government or in another province. That is why I think that the work being done right now by the CICA is very important. They are trying to have standards for the 10 provinces, the Territories and the federal government so that it would be easy to know exactly what the situation of the entire country is. You would have comparability which you do not have at this time. If you want to have comparability you have to rework the figures so that you can compare province to province or with the federal government.

[*Traduction*]

Pourquoi les P.C.G.R. ne peuvent-ils être appliqués aux gouvernements?

M. Dye: Il se pourrait, monsieur le président, que les P.C.G.R. soient applicables aux gouvernements. Le problème est d'en arriver à un consensus entre les utilisateurs et les comptables professionnels et ceux qui préparent les états financiers, quant au choix des principes comptables généralement reconnus. Cela n'a pas encore été fait. Les P.C.G.R. existent dans le secteur privé depuis seulement 20 ans. Comme vous le savez, les conventions comptables ont été assez souples et on a remarqué une évolution rapide amorcée en partie par la Commission américaine des opérations de la bourse et, en partie, à cause de la volonté de préparer des états plus fidèles. Cette influence se fait sentir chez nous où les gens veulent de meilleures pratiques comptables. Je crois qu'il sera possible de mettre au point des P.C.G.R. applicables au gouvernement et d'autres applicables au secteur public, mais cela ne peut se faire du jour au lendemain. Il faut procéder avec précaution. J'espère pouvoir participer à la mise au point de P.C.G.R. qui pourront être utilisés dans le secteur public.

Le vice-président: C'est sans doute une des raisons pour lesquelles, dans vos dernières observations, vous avez formulé des réserves relativement à la préparation des états du gouvernement et que vous avez signalé que les conventions comptables n'étaient pas conformes à vos attentes. J'imagine que vous vouliez parler des P.C.R.G. qui ne s'appliquent pas de la même façon aux gouvernements et aux entreprises privées.

M. Dye: Je songeais à ce qui se fait dans le secteur privé mais ce n'était pas mon premier motif. Quand un vérificateur examine les états financiers et qu'il dit qu'il ne suffit pas de se conformer aux conventions comptables, je crois qu'il faut alors se demander si ces conventions comptables sont appropriées ou si elles risquent de donner de fausses impressions. Vous devez vous poser ces questions même en ce qui concerne les états financiers du secteur privé. Si après mûre réflexion le vérificateur estime, en se fondant sur son jugement professionnel, que les états ne sont pas fidèles, il faut alors se demander s'il existe des P.C.G.R. qui soient applicables au secteur public. Le vérificateur doit s'interroger sur le contenu des états financiers. Je crois qu'il faut examiner les chiffres et comprendre l'histoire qu'ils racontent et l'histoire doit refléter fidèlement les faits.

Le vice-président: Le problème que nous avons au Canada, à mon avis, survient quand nous tentons de comparer les états financiers des différentes provinces ou ceux des provinces et du gouvernement fédéral puisqu'ils n'utilisent pas tous les mêmes principes comptables. Le gouvernement fédéral, ou une province, pourrait rendre compte différemment du déficit d'une province. C'est pour cette raison que j'estime si important le travail que fait présentement l'ICCA. Il tente de fixer des normes pour les dix provinces, les territoires et le gouvernement fédéral pour qu'il soit plus facile de savoir exactement quelle est la situation pour l'ensemble du pays. Vous pourriez établir des comparaisons qui sont maintenant impossibles. Vous devez jongler avec les chiffres si vous voulez comparer la situation de

[*Text*]

Mr. Dye: I agree with your desirability of comparability, but to bring together the mind set of the Ontario government, which is basically cash, and that of the Alberta government, which is basically accrual accounting, to have some way of bringing those two together and achieve comparability is a very difficult question for the CICA and I hope they are able to resolve that. I am not embroiled in that argument. I feel that my responsibilities are to the Canadian government and I would hope that the Canadian government's style of accounting would also be comparable in style with provincial governments and other governments around the world. There is a good argument for comparability. You are quite right that it is difficult at the moment to make a comparison and it would be foolish just to add up the numbers and say this presents, if you want to consolidate all of the provinces, the result. It would give you a misleading conclusion.

The Deputy Chairman: Should the federal government be a leader in that field in order that all provinces at one time can follow suit? If we do not have leadership, how can we expect leadership from the provinces? It is the federal government that should establish those standard accounting principles, and following that, the province could follow suit. If we have leadership, how can we expect leadership from the provinces? It is the federal government that should establish those standard accounting principles, and following that, the provinces could follow suit. If we have leadership, I think we could achieve something.

Mr. Dye: I am certainly in favour of the federal government and, particularly, the office of the Comptroller General and my office offering leadership. Styles are different around the world. In the United States the general accounting office has the responsibility to prescribe the standards of accounting for the federal government and its agencies. I think that considerably influences the state governments as well. Generally, around the world, Comptroller Generals have the responsibility for setting accounting patterns for government. In India, for example, the Auditor General says how the crown corporation shall account. It is his responsibility, and Parliament expects him to do that.

In Canada we have a very good mechanism in the Canadian Institute of Chartered Accountants which is viewed with respect for its depth of knowledge in accounting matters. To date, its processes have been able to achieve a measure of consensus and acceptance by investors, by corporate officials and by lenders. I am certaily not troubled by it taking the lead in trying to formulate accounting policies for the public sector and for guidance. I do not think the institute can do it alone. It will need assistance, and my office is capable of delivering a lot of assistance. For the time being, I would argue in favour of letting it try, as opposed to telling the Auditor General to do it. We would probably be better off by using the mechanism of the Canadian Institute of Chartered Accountants and its research committees to produce this consensus, if it is achievable. I think it can, but it will take a long time.

[*Traduction*]

deux provinces ou celle d'une province et du gouvernement fédéral.

M. Dye: Je conviens du besoin de comparabilité mais si vous voulez comparer les méthodes du gouvernement de l'Ontario, qui utilise essentiellement la comptabilité de caisse, et celles du gouvernement de l'Alberta, qui utilise essentiellement la comptabilité d'exercice, vous vous heurtez à des problèmes que l'ICCA pourra régler, je l'espère. Je ne me mêle pas à ce débat. J'estime que mes responsabilités sont envers le gouvernement du Canada et je voudrais que ses conventions comptables soient comparables à celles des gouvernements d'autres provinces ou d'autres pays. Je crois que la comparabilité se justifie. Pour le moment, vous avez raison de dire qu'il est difficile d'établir des comparaisons et qu'il est difficile d'établir des comparaisons et qu'il serait farfelu de se contenter d'additionner des chiffres et de dire: voici le résultat des états consolidés pour l'ensemble du pays. Nous en ririons des conclusions erronées.

Le vice-président: Le gouvernement fédéral devrait-il donner l'exemple pour que les provinces puissent un jour emboîter le pas? Si nous ne donnons pas l'exemple, comment pouvons-nous demander aux provinces de le faire? C'est au gouvernement fédéral qu'il appartient d'établir des principes comptables normalisés que les provinces pourront adopter à leur tour. Si nous donnons l'exemple, je crois que nous pourrons atteindre les objectifs visés.

M. Dye: Je crois certainement qu'il appartient au gouvernement fédéral, au bureau du Contrôleur général et à mon bureau de donner l'exemple. Les styles diffèrent d'un pays à l'autre. Aux États-Unis, le General Accounting Office établit les conventions comptables du gouvernement fédéral et de ses organismes. Je crois qu'il a aussi une influence considérable sur les gouvernements des États. En général, partout dans le monde, les contrôleurs généraux établissent les principes comptables que doivent suivre les gouvernements. En Inde, par exemple, le vérificateur général, détermine quelles méthodes comptables doivent utiliser les sociétés de la Couronne. C'est sa responsabilité et le Parlement s'attend qu'il s'en acquitte.

Au Canada, nous avons l'Institut canadien des comptables agréés qui détermine les conventions et qui est respecté pour ses connaissances approfondies en comptabilité. Jusqu'à présent, il a pu obtenir l'appui et l'acceptation des investisseurs, des directeurs d'entreprise et des prêteurs. Je ne m'inquiète pas de voir que l'ICCA prend l'initiative de formuler des conventions comptables à l'intention du secteur public et de tous les intéressés. Je ne crois pas que l'Institut puisse y arriver seul. Il faudra l'appuyer et mon bureau est en mesure de le faire. Pour l'instant, je préfère que l'on permette à l'Institut d'y travailler au lieu de dire au vérificateur général de le faire. Je crois qu'il est préférable de permettre à l'Institut canadien des comptables agréés et à ses comités de recherche d'essayer de dégager un consensus, si c'est possible. Je crois qu'il y arrivera, mais cela prendra du temps.

[*Text*]

Mr. Ross: A week ago, a witness from the Office of the Comptroller General indicated very strongly that the primary criterion that the Comptroller General uses is compliance with the law. There may be some lawyers here, so perhaps I should be cautious, but we all know that the law can be strictly construed or it can be interpreted with a degree of judgment.

Using a specific example, it seems to me that the UIC account at one time specifically said that the deficit in the year would be picked up in the following year, so it is pretty hard to interpret that in a general fashion. At present, all the act says is that, if there is deficiency, the government shall make loans, or it permits the government to make loans in the best way. Here again, equally well, the government could propose a final supplementary estimate which would make a grant to the UIC.

If I were a legislator, I would feel guilty about the bad accounting principle because we pass the laws. I should like to ask you whether there are not opportunities to interpret the law much more liberally and achieve fairer presentation. Are we being too narrow in our interpretation?

Mr. Dye: I think the accounts of the UIC, as they are drawn up, reflect fairly what happens when you take a compliance approach. I do not feel they are too narrow in that particular example. However, having complied with the authority, I think there is an opportunity to take a broader point of view when you want to present a summary financial statement and have a better understanding, from an economic point of view, as opposed to a legal point of view, of what really happened. I think you could do both: you could comply with the law and meet all the requirements of the parliamentarians; and, at the same time, in another manner, you could try to tell the economic story in clear terms so that people will understand what happened. You could have a too narrow interpretation.

At times, in my debates with the Office of the comptroller General, they tend to fall back to very narrow interpretations of law as a defence against something that I think is inappropriate, but, in the end, we have an opportunity not only to be technically correct in terms of compliance but also to tell the story fairly. That is what I am trying to achieve in my reservations and when I bring to Parliament's attention the concerns I have. I do not think the story is being told fairly.

Mr. Ross: One of your reservations concerned completeness of liabilities. It would appear that the response the Comptroller General gave in this areas was that these were not liabilities but commitments. I would take it that you have a different interpretation of what a liability is from that of the Comptroller General. It would perhaps help to explain why there is a difference in this area.

Mr. Dye: I am not aware of what the Comptroller General's office said in regard to an obligation not being a liability, but it would seem to me that there are obligations which have accrued and have built up for services rendered. People have an expectation that the government will pay them. Service to government brings with it pension benefits in the future, and it seems to me that the $13.5 billion was not reflected in the

[*Traduction*]

M. Ross: Il y a une semaine, un des représentants du bureau du Contrôleur général a soutenu que le principal critère qu'utilise le Contrôleur général est le respect de la loi. Je dois peser mes mots au cas où certains avocats seraient présents, mais nous savons tous que la loi peut-être interprétée de façon stricte ou avec discernement.

Il me semble, à titre d'exemple, que la Loi sur le Compte de l'assurance-chômage prévoyait expressément que le déficit d'une année doit être déclaré l'année suivante et il est assez difficile d'interpréter librement pareille disposition. A l'heure actuelle, la loi prévoit que si les recettes sont insuffisantes, le gouvernement peut accorder un prêt. Le gouvernement pourrait aussi bien présenter un budget supplémentaire afin d'accorder une subvention au CAC.

Si j'étais législateur, je me sentirais responsable des mauvais principes comptables parce que nous adoptons les lois. Je voudrais vous demander s'il ne serait pas possible d'interpréter plus librement la loi pour obtenir une présentation d'états plus fidèles. Est-ce que notre interprétation est trop étroite?

M. Dye: Je crois que les états du CAC, tels qu'ils sont présentés, reflètent fidèlement ce qui se produit dans le contexte du respect de la loi. Je ne crois pas que l'interprétation soit trop étroite dans ce cas en particulier. Toutefois, mis à part le respect de la loi, je crois qu'il y a moyen d'adopter une approche plus globale quant on veut présenter des états financiers sommaires et présenter plus fidèlement la situation, du point de vue économique par opposition au point de vue juridique. Je crois que vous pouvez faire les deux: vous pouvez respecter la loi et respecter toutes les exigences des parlementaires et, en même temps mais d'une autre façon, vous pouvez raconter l'histoire économique en termes clairs pour que les gens comprennent ce qui s'est passé. Vous pourriez donner une interprétation trop étroite.

Parfois, lors de discussions, les fonctionnaires de Bureau du Contrôleur général, tentent de donner une interprétation très étroite de la loi pour justifier quelque chose que je trouve inapproprié mais, tout compte fait, je crois que nous pouvons présenter des états techniquement corrects pour ce qui est du respect de la loi tout en donnant un aperçu fidèle de ce qui s'est passé. C'est ce que je tente de faire lorsque je formule mes réserves et lorsque je signale au Parlement les préoccupations que j'ai. Je ne crois pas que les états refletent fidèlement la situation.

M. Ross: Vous avez formulé une réserve à l'égard du passif non comptabilisé. D'après la réponse donnée par le Contrôleur général, il semblerait qu'il ne s'agit pas d'éléments du passif mais d'engagements. Je crois que vous-même et le Contrôleur général définissez différemment le passif. Il serait peut-être utile que vous expliquiez la différence à cet égard.

M. Dye: Je ne sais pas si le bureau du Contrôleur général a dit qu'un engagement n'est pas un élément du passif, mais il me semble que certains engagements existent en raison de services rendus. On s'attend que le gouvernement les paie. Les services rendus au gouvernement ouvrent droit à une pension qui sera versée à l'avenir et il me semble que les 13,5 milliards de dollars ne figuraient pas dans les états. Il m'apparaît claire-

[*Text*]

accounts. It clearly seemed to me that those people were owned that money and, if that was so, it was an obligation upon the government to pay obligations or liabilities. Liabilities should be reflected in the statement of assets and liabilities. I disagree with whatever the Comptroller General said. If he said an obligation to pay is not a liability, I think that is nonsense.

The Deputy Chairman: Any further questions? I would thank Mr. Dye and Mr. Osland for appearing this morning and expressing their very interesting views and letting us have an exchange of ideas. We hope that in our report we will reflect whatever recommendations you have made to us.

Mr. Dye: Thank you. I believe this is an historical occasion because it is certainly the first time I have testified before a Senate committee. I am not aware that a representative of my office has ever testified before. I found it a most interesting occasion. I commend you for your interest in this topic, and I hope you can advance the state of knowledge in this area.

The Deputy Chairman: Before the committee adjourns, I would remind honourable senators that the fourth and fifth meetings on these estimates will take place in room 356-S on Tuesday, May 22, at 1.30 p.m. The witnesses at that time will be from Clarkson Gordon. On Thursday, May 24, the meeting will be held in this room at 9 a.m. when the witness will be the Honourable Herb Gray, and that will conclude our examination of the main estimates.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

ment que ces sommes sont dues et, dans ce cas là, le gouvernement est obligé de payer cette dette. Les dettes doivent figurer dans l'état de l'actif et du passif. Je ne suis pas d'accord avec le contrôleur général à ce sujet. S'il a dit qu'un engagement ne constitue pas un élément du passif, je crois qu'il a tort.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions? J'aimerais remercier MM. Dye et Osland qui ont comparu ce matin et qui nous ont fait part d'idées très intéressantes. J'espère que notre rapport reflètera les recommandations que vous avez formulées.

M. Dye: Merci. Je crois que nous venons de vivre une heure historique puisque c'est la première fois que je comparaîs devant un comité du Sénat. Je ne crois pas que les membres de mon bureau aient déjà comparu. C'est une expérience très intéressante. Je vous félicite de l'intérêt que vous portez à cette question et j'espère que vous pourrez améliorer les connaissances dans ce domaine.

Le vice-président: Avant que le Comité ne suspende ses travaux, j'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que la quatrième réunion consacrée à l'étude des prévisions budgétaires aura lieu à la pièce 356-S le mardi 22 mai, à compter de 13 h 30. Nous entendrons alors les représentants de Clarkson Gordon. La cinquième réunion aura lieu le jeudi 24 mai dans cette pièce à 9 heures et nous entendrons l'honorable Herb Gray. Ces deux séances mettront fin à notre étude du budget principal des dépenses.

Le Comité suspend ses travaux.

Deuxième session de la trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

WITNESSES—TÉMOINS

From the Auditor General Office:

Mr. Kenneth Dye, Auditor General of Canada;

Mr. L. K. Osland, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch.

Du Bureau du vérificateur général du Canada:

M. Kenneth Dye, vérificateur général du Canada;

M. L. K. Osland, vérificateur général adjoint, Office des vérifications et opérations.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Canada Post
Postage paid
Postes Canada
Port payé

Book rate
Tarif des livres

K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Auditor General Office:

Mr. Kenneth Dye, Auditor General of Canada;

Mr. L. K. Osland, Assistant Auditor General, Audit Operations Branch.

Du Bureau du vérificateur général du Canada:

M. Kenneth Dye, vérificateur général du Canada;

M. L. K. Osland, vérificateur général adjoint, Office des vérifications et opérations.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Tuesday, May 22, 1984

Issue No. 8

Fourth proceedings on:

The Examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session,
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Le mardi 22 mai 1984

Fascicule nº 8

Quatrième fascicule concernant:

L'étude du Budget déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

36780—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C. W. Doody, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Phillips
*Flynn	Pitfield
or Roblin	Sinclair
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault
*Olson	
or Frith	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C. W. Doody

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Phillips
*Flynn	Pitfield
ou Roblin	Sinclair
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault
*Olson	
ou Frith	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, February 23, 1984:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1985.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 23 février 1984:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 22, 1984
(8)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:34 p.m. the Deputy Chairman, the Honourable F. Leblanc, presiding.

Present: The Honourable Senators Leblanc, Doody, Godfrey, Kelly, Roblin, Stanbury, Thériault. (7)

Present but not of the Committee: Senator Molson.

In Attendance: Mr. Glen Ross from the Parliamentary Centre.

Witnesses from Clarkson Gordon:

Mr. Brian S. Caine, Partner;

Mr. L. D. Desautels, Partner.

The Committee, in compliance with its Order of Reference, dated February 23, 1984, considered the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

The Chairman invited Mr. Caine to make an opening statement following which he and Mr. Desautels answered questions put to them by members of the Committee.

A paper entitled "Accounting for the Government of Canada: A discussion paper" prepared by Brian S. Caine was ordered to be printed as Appendix "NF-8".

At 3:09 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 MAI 1984
(8)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 34 sous la présidence du vice-président, l'honorable F. Leblanc.

Présents: Les honorables sénateurs Leblanc, Doody, Godfrey, Kelly, Roblin, Stanbury, Thériault. (7)

Présent, mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Molson.

Également présent: M. Glen Ross, du Centre parlementaire.

Témoins de Clarkson Gordon:

M. Brian S. Caine, directeur associé;

M. L. D. Desautels, directeur associé.

Le Comité, conformément à son Ordre de renvoi du 23 février 1984, procède à l'étude du Budget déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

Le président invite M. Caine à faire une déclaration d'ouverture après quoi MM. Caine et Desautels répondent aux questions que leur posent les membres du Comité.

Il est ordonné qu'un document intitulé «La comptabilité du gouvernement du Canada: Document de travail» préparé par M. Brian S. Caine soit imprimé comme Appendice «NF-8».

A 15 h 09, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 22, 1984

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: I see a quorum. Therefore I call the meeting to order. As you know, we are resuming our study of the main estimates for the year ending March 31, 1985. We have the pleasure this afternoon of hearing from representatives of Clarkson Gordon in the persons of Mr. Brian S. Caine, a partner in the firm, and Mr. L. Denis Desautels, Associate Director for the Quebec area. Mr. Caine, will you please commence your brief.

Mr. Brian S. Caine, Partner, Clarkson Gordon: Thank you, Mr. Chairman. We appreciate the opportunity of meeting and sharing with you our views on some of the key accounting and financial disclosure issues being reviewed by your committee. By way of brief introduction, I should introduce myself and Mr. Desautels. As the chairman has mentioned, I am a partner in the Toronto office of Clarkson Gordon, and have spent the past eight years on value for money audit reviews of crown corporations both federal and provincial. I have just completed a study of accountability and audit at the local government level, which is part of the background to my interest in the issues facing your committee.

Mr. Desautels, who is seated on my right, is the managing partner of our Quebec City office and has considerable experience and interest in government accounting, including participating in the CICA Public Sector Accounting and Auditing Committee. Mr. Desautels has studied the issues from the point of view of an Ottawa and Quebec businessman, as well as having had a stint as Assistant Auditor General with the federal Auditor General. He is currently Special Adviser to the Auditor General, Quebec, in these issues.

We have distributed a brief discussion paper which I drafted some time ago as a submission to Senator Kelly. The point of the paper and of this presentation is primarily that of comparing government accounting practice to that followed in the private sector. I believe we all know that private sector businesses must account for their affairs according to generally accepted accounting principles, to allow all stakeholders to obtain an accurate perspective on the financial health of the organizations. Having said that, we recognize that governments have different needs. Private sector businesses have the relative certainty of a single predominant objective—the bottom line. This allows development of accounting principles which are oriented toward that objective. On the other hand, governments have many objectives, most of which are not quantifiable and comparable in the way that the bottom line is in the private sector.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 22 mai 1984

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier le budget déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

Le président suppléant: Nous commencerons maintenant notre réunion puisque le quorum est atteint. Comme vous le savez, nous poursuivons aujourd'hui notre étude du budget pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985. Nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi des représentants de la société Clarkson Gordon, soit M. Brian S. Caine, associé, et M. L. Denis Desautels, directeur associé de la région de Québec. M. Caine prendra la parole le premier.

M. Brian S. Caine, associé, Clarkson Gordon: Merci, Monsieur le président. Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de vous rencontrer pour vous faire connaître notre opinion sur certaines des principales questions de comptabilité et de communication d'information financière qu'étudie le Comité. En guise d'introduction, j'aimerais vous dire quelques mots sur M. Desautels et moi-même. Comme le président l'a signalé, je suis un associé du bureau de Toronto de la société Clarkson Gordon, et au cours des huit dernières années je me suis occupé de la vérification d'optimisation de sociétés de la Couronne fédérales et provinciales. Je viens de terminer une étude de la comptabilité et de la vérification du gouvernement régional, ce qui explique, d'une certaine façon, l'intérêt que je porte aux questions que vous étudiez.

M. Desautels, qui est assis à ma droite, est le directeur associé de notre bureau de Québec et possède une vaste expérience de la comptabilité du gouvernement. Il a d'ailleurs un vif intérêt pour cette question et a fait partie du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'I.C.C.A. M. Desautels a étudié les questions du point de vue d'un homme d'affaires d'Ottawa et de Québec, et a de plus été, pendant un certain temps, sous-vérificateur général au bureau du vérificateur général du Canada. Il est actuellement conseiller spécial auprès du vérificateur général du Québec pour ces questions.

Nous avons distribué un bref mémoire que j'ai rédigé, il y a un bon moment, à l'intention du sénateur Kelly. Ce document et mon exposé visent principalement à comparer la comptabilité du gouvernement à celle du secteur privé. Je crois que nous savons tous que les entreprises du secteur privé doivent rendre compte de leurs affaires en fonction de principes comptables généralement reconnus, afin de permettre à leurs actionnaires de se faire une idée précise de la position financière des entreprises. Nous reconnaissons cependant que les gouvernements ont des besoins différents. Les entreprises du secteur privé ont un même grand objectif, le bénéfice net. Elles peuvent ainsi se donner des principes comptables orientés dans ce but. D'un autre côté, les gouvernements ont nombre d'objectifs, dont la plupart ne sont ni quantifiables ni comparables à ce qu'est le bénéfice net pour le secteur privé. Néanmoins, les gouverne-

[*Text*]

Nevertheless, governments all around the world, and in Canada, are trying to grapple with the overall need for a framework of generally accepted public sector accounting principles, rather than the present patchwork quilt practice and procedure which has grown up over time.

If it is acceptable, we should like to proceed today with Mr. Desautels giving you some thoughts about the state of the art of government accounting practices, presenting a broad brush outline of the major practical and theoretical challenges to be faced in deciding on the right accountability framework for Canada. Following that, I would like to go through some of the specific issues addressed in the paper which was circulated to you last week.

Mr. L. Denis Desautels, Partner, Clarkson Gordon: Mr. Chairman, I should like to begin my presentation by echoing Brian Caine's comments, by saying that I am honoured indeed to be here today to offer some thoughts on the subject being studied by this committee. As Brian mentioned, I have been interested in this subject for a number of years, and although I felt at times that this interest was shared by few people, I was always convinced of its importance in the overall framework of public administration. Public administration is often described as consisting of three main elements—budgetary practices, management systems, and sound regular reporting, all capped by an adequate regime of audit. I am pleased to see the new profile that government financial reporting has taken over the past three or four years and to note that a number of groups, including your committee, will look into the area with the intention of improving the quality of government financial reporting.

Although Brian and I both earn our living in the private sector, we do recognize the uniqueness of government financial reporting and do not wish to suggest solutions which simply duplicate the practices followed by commercial enterprises. Although there are accounting convention which apply to both, there are factors or areas, such as the nature of accountability and parliamentary control over expenditures, which are unique to the government environment and which influence the choice of financial statement formats.

One of the reasons why government financial statements appear to be such a challenge is that they serve a multitude of users with different needs and objectives, starting with parliamentarians who are generally recognized as primary users, to government administrators, economists, financial analysts, the general public and others. It is unlikely that financial statements can satisfy all users' needs and, indeed, some of these needs may conflict with others.

This makes it difficult to establish a focal point when attempting to measure a government's real financial situation and, concurrently, the results of its financial operations. Should the financial statements report on the same basis as the authorities granted by Parliament, or should they attempt

[*Traduction*]

ments du monde entier, y compris celui du Canada, tentent d'établir un cadre de principes comptables généralement reconnus dans le secteur public pour remplacer l'ensemble disparate de pratiques et de méthodes actuelles qui s'est formé au fil des ans.

Si vous êtes d'accord, j'aimerais que M. Desautels vous expose brièvement les pratiques comptables du gouvernement et vous donne un aperçu des principaux problèmes théoriques et pratiques auxquels sont confrontés ceux qui doivent définir quel est le cadre de référence appropriée pour le Canada. J'aimerais ensuite aborder certaines des questions précises soulevées dans le mémoire qu'on vous a distribué la semaine dernière.

M. L. Denis Desautels, associé, Clarkson Gordon: Monsieur le président, j'aimerais tout d'abord réitérer les commentaires de Brian Caine et vous assurer que je suis très heureux d'être ici aujourd'hui pour vous faire part de ma position sur certaines questions que vous étudiez. Comme Brian l'a mentionné, je m'intéresse à cette question depuis plusieurs années, et bien qu'à certains moments j'aie cru ne partager cet intérêt qu'avec bien peu de gens, j'ai toujours été convaincu de son importance dans l'ensemble de l'administration publique. Cette dernière est souvent décrite comme étant formée de trois grands éléments: les pratiques budgétaires, les systèmes de gestion et la présentation ponctuelle de renseignements, qui tous trois sont chapeautés par un régime adéquat de vérification. Je suis heureux de prendre note des nouvelles techniques de présentation des états financiers que le gouvernement a adoptées au cours des trois ou quatre dernières années et de constater qu'un certain nombre de groupes, notamment le Comité, vont étudier la question afin d'améliorer la qualité de l'information financière présentée par le gouvernement.

Brian et moi travaillons tous les deux dans le secteur privé, nous reconnaissons cependant le caractère unique de la communication de l'information financière par le gouvernement et ne désirons pas proposer de solutions qui ne feraient que répéter des pratiques que suivent déjà les entreprises commerciales. Bien qu'il existe des conventions comptables qui s'appliquent aux deux secteurs, il demeure que des facteurs ou des domaines, comme la nature du devoir de rendre des comptes et le contrôle parlementaire des dépenses, sont propres au secteur gouvernemental et influent sur le choix des méthodes utilisées pour les états financiers.

Une des raisons pour lesquelles les états financiers du gouvernement semblent un tel défi est qu'ils sont consultés par une multitude d'utilisateurs aux besoins et objectifs divers, à commencer par les parlementaires, qui sont généralement les principaux utilisateurs, les administrateurs du gouvernement, les économistes, les analystes financiers et le grand public. Il est peu probable que des états financiers satisfassent tous les besoins des utilisateurs et, de ce fait, les besoins de certains peuvent entrer en conflit avec ceux des autres.

Il est donc difficile d'établir un point central lorsqu'on essaie d'évaluer la vraie situation financière d'un gouvernement et, parallèlement, les résultats de ses opérations financières. Les états financiers devraient-ils être fondés sur les mêmes critères que les afectations du Parlement ou devraient-ils plutôt tenter

[*Text*]

instead to measure precisely the costs of programs? Should they measure net worth or should they measure the debt burden passed on to future taxpayers? Should they present information according to the form prescribed by legislation or according to economic substance?

Current financial statements are based on certain choices relative to user needs and to focal points, and while these choices could be re-examined, we feel that considerable improvements could be achieved within these parameters.

The fact that this field has been neglected in the past by the accounting profession, in Canada and elsewere, has certainly contributed to the present situation and to the criticisms which are levelled against government financial reporting. Moreover, governments themselves have not paid much attention to the quality and the relevance of their financial reports. Perhaps the subject has been seen by them as a narrow technical matter with little relevance in their dealings with the electorate.

I would now like to describe quickly some of the issues which are relevant to sound financial reporting in government and which, we think should be addressed in the short term or in the long term. (1) The accounting entity. What activities, what operations should a government report? We think that current financial statements are deficient in this respect and present only a partial picture of government operations. (2) Accounting for investments in government enterprises. In connection with point (1), how should a government report on its investments in and on the activities of its corporations and other entities? While consolidation is appropriate for some of its entities, other government enterprises are likely better accounted for through other means. (3) Accounting for liabilities and commitments. This has been a problem area over the years and although the amount of unrecorded liabilities has been gradually decreasing through more rigorous accrual, there are still some important ones, as reported by the Auditor General. (4) Accounting for employee pension costs. This is a problem area not only for the federal government, but also for a number of provincial government. I think it is safe to say that most people in the private sector would like to see government account for the cost of their employee pensions at least as well as that which is required of private sector employers. (5) Measuring financial condition. How is the governent's true financial condition best portrayed? Should it be portrayed in terms of "net worth" or in terms of tax burden passed on to future taxpayers? (6) Accounting for tax expenditures. It is becoming increasingly more difficult to analyze government revenue-raising activities and the equity of the tax system since the government is using tax incentives and credits to achieve its objectives rather than through direct disbursements. (7) Accounting for capital assets. This is a controversial area—one which requires careful assessment. There is a definite need, in our view, for better disclosure of a government's capital asset transactions, particularly for displaying how it has maintained its capital asset base. (8) Accounting for natural resources. Most governments in this country control vast amounts of natural resources, such as crown lands. Some argue that it is important to know the extent of these in order to appreciate

[*Traduction*]

d'évaluer précisément les coûts des programmes? Devraient-ils évaluer la valeur nette ou plutôt le fardeau de la dette transmise aux futurs contribuables? Devraient-ils présenter des renseignements en fonction de la forme prescrite par la loi ou de données économiques?

Les états financiers actuels sont fondés sur certains choix faits en fonction des besoins des utilisateurs et de certains points de mire, et bien que ces choix puissent être étudiés à nouveau, nous sommes d'avis qu'on pourrait apporter des améliorations considérables en respectant ces paramètres.

Le fait que par le passé, la profession comptable, au Canada et ailleurs, ait négligé ce domaine a certainement contribué à la situation actuelle et aux critiques dont font l'objet les renseignements financiers présentés par le gouvernement. De plus, les gouvernements eux-mêmes n'ont pas accordé une très grande attention à la qualité et à la pertinence de leurs états financiers. Ils ont peut-être jugé que cette question était un domaine technique très étroit et assez éloigné de leurs rapports avec les électeurs.

J'aimerais maintenant décrire rapidement certains facteurs qui touchent la bonne présentation d'informations financières par le gouvernement et qui, nous le croyons, devraient être étudiés à court et à long terme. Le premier facteur est celui des unités comptables. Les renseignements communiqués par le gouvernment devraient porter sur quelles activités ou opérations? Nous sommes d'avis que les états financiers actuels ne sont pas assez précis à cet égard et ne donnent qu'une idée partielle des opérations du gouvernement. Le deuxième facteur est la comptabilité des investissements dans les sociétés gouvernementales. En tenant compte du premier facteur, comment un gouvernement devrait-il présenter des renseignements sur ses investissements dans ses sociétés et ses autres unités ou sur les activités de ces dernières? La consolidation est appropriée pour certaines de ces unités; cependant d'autres entreprises du gouvernement se prêteraient peut-être mieux à d'autres techniques. Le troisième facteur est la comptabilité du passif et des engagements. Ce secteur a causé des problèmes au fil des ans, et bien que le montant des dettes non inscrites ait baissé graduellement grâce à une régularisation rigoureuse, il subsiste d'importants problèmes, comme l'a signalé le vérificateur général. Le quatrième facteur est la comptabilité des coûts des pensions des employés. Il s'agit d'un secteur problème non seulement pour le gouvernement fédéral, mais également pour certains gouvernements provinciaux. Je crois qu'il est juste de dire que la majorité des gens du secteur privé aimeraient que le gouvernement présente la comptabilité des coûts des pensions des fonctionnaires au moins aussi bien que les emplyeurs du secteur privé sont tenus de le faire. Le cinquième facteur est l'évaluation de la situation financière. Comment décrire au mieux la vrais situation financière du gouvernement? Devrait-on parler de «valeur nette» ou du fardeau financier transmis aux futurs contribuables? Le sixième facteur est la comptabilité des dépenses sous forme d'encouragements fiscaux. Il est toujours difficile d'analyser les façons dont le gouvernement obtient ses recettes et l'équité du régime fiscal puisque le gouvernement se sert d'encouragements fiscaux et de crédits d'impôt pour atteindre ses objectifs plutôt que d'effectuer des débours directs. Le septième facteur est la comptabilité des

[*Text*]

the government's financial condition. It would be feasible as a starting point to report on transactions involving the transfer of natural resources.

It is impossible to settle all of the above issues, and other that are likely to be identified within a short period of time, that is, three or four years. Certain choices have to be made and certain priorities set in order to establish a practical plan of action. We think that it is possible to settle some very important issues in the time span just mentioned and within the present broad framework of reporting. This would result in a better measurement of the annual deficit—or surplus, if we should have one again—and in better measurement of the debt load of the government. We think that the following issues, among the ones I have just described, should be studied with the objective of implementing solutions in the very near future: the accounting entity, accounting for investments in government enterprises, reporting liabilities and commitments, accounting for employee pension costs and reporting of capital spending. This would leave for the longer term the following areas which are likely to take more time to resolve or where the implementation of solutions could be difficult: accounting for tax expenditures, accounting for capital assets and accounting for natural resources. As I mentioned earlier, the present focal point which stresses net debt passed on to future taxpayers could also be re-examined eventually.

To say that there is a need for immediate action is stating the obvious and, indeed, action has been undertaken on a number of fronts both within government and outside government through the Canadian Institute of Chartered Accountants. We hope, however, that the efforts on some of the more complex areas which are likely to take more time do not prevent action from taking place in other areas where crucial improvements can be made more rapidly. Given the relative scarcity of expertise in the field of government accounting, the possibility is real and could pose real danger to rapid progress.

We also see a real advantage and even a necessity to co-ordinate federal government efforts with those of the provincial governments. The needs are similar and the users would be better served if common solutions were adopted. We hope that this dimension will be recognized and that all senior governments in Canada will adopt similar solutions, thereby reducing to a minimum the differences in accounting practices and increasing comparability.

[*Traduction*]

immobilisations. Ce secteur donne lieu à de vives controverses et doit être étudié très attentivement. A notre avis, il existe un besoin certain d'assurer une meilleure divulgation des renseignements sur les transactions du gouvernement en matière d'immobilisations, et plus particulièrement d'indiquer comment il parvient à maintenir sa base d'immobilisations. Le huitième facteur est la comptabilité des ressources naturelles. La majorité des gouvernements au Canada contrôlent d'importantes ressources naturelles, comme les terres de la Couronne. Certains soutiennent qu'il est important de connaître l'ampleur exacte de ces ressources afin d'apprécier la situation financière du gouvernement. On pourrait commencer par présenter des rapports sur les transactions impliquant le transfert de ressources naturelles.

Il est impossible de régler toutes les questions dont je viens de parler, et d'autres qu'on se posera probablement au cours des trois ou quatre prochaines années. Il faut faire certains choix et reconnaître des priorités afin d'établir un plan d'action pratique. Nous croyons qu'il est possible de régler certaines questions très importantes dans le délai que je viens de mentionner, et ce à l'intérieur du large cadre actuel de présentation d'informations financières. On pourrait ainsi avoir une idée plus juste du déficit annuel ou de l'excédent, ainsi que du fardeau de la dette gouvernementale. Nous sommes d'avis que les questions suivantes, et celles que j'ai déjà décrites, devraient être étudiées dans le but de fournir des solutions sous peu: l'unité comptable, la comptabilité des investissements dans les entreprises du gouvernement, la présentation d'informations financières sur le passif et les engagements, la comptabilité des coûts des pensions des employés et la présentation d'informations financières sur les investissements de capitaux. On pourrait ainsi étudier à plus long terme les questions suivantes qui seraient plus difficiles à régler ou pour lesquelles une solution pourrait être difficilement réalisable: la comptabilité des débours sous forme d'encouragements fiscaux, la comptabilité des immobilisations et la comptabilité des ressources naturelles. Comme je l'ai dit plus tôt, le point central actuel, qui fait ressortir la dette nette transmise aux futurs contribuables, pourrait également à la longue être étudié à nouveau.

Il faut évidemment prendre des mesures immédiatement, et de fait, on en a prises dans certains secteurs, et au sein du gouvernement et à l'extérieur de ce dernier, par l'entremise de l'Institut canadien des comptables agréés. Nous espérons toutefois que les efforts visant certains des secteurs plus complexes, qui nécessitent plus de temps et d'efforts, n'empêcheront pas les intéressés de s'affairer dans d'autres secteurs où des améliorations primordiales peuvent être apportées rapidement. Compte tenu du nombre limité d'experts en comptabilité gouvernementale, ce risque est réel et pourrait empêcher que des progrès soient enregistrés rapidement.

Nous croyons également qu'il serait avantageux et même nécessaire de coordonner les efforts du gouvernement fédéral et des provinces. Leurs besoins sont semblables et les utilisateurs obtiendraient de meilleurs services si des solutions communes étaient adoptées. Nous espérons qu'on reconnaîtra ce besoin et que tous les gouvernements du Canada adopteront des solutions semblables, réduisant ainsi au minimum les

[*Text*]

The Deputy Chairman: Mr. Caine, I believe you wanted to add something.

Mr. Caine: I would like to highlight some of the aspects of the paper that has been distributed. As Mr. Desautels has pointed out, there are a number of theoretical issues to solve. While the business of government goes on with an annual expenditure of $80 billion, it struck me that certain critical issues are isolatable and that they can and should be dealt with on a timely basis. A summary of the issues is presented at pages 4 and 5 of the document. As you can see, the total, accumulative effect of the nine issues identified there would be to increase cumulative deficit by about $23 billion, based on estimates provided by the Auditor General.

Senator Godfrey: Is that per year or one lump sum?

Mr. Caine: That is one lump sum. There is also an estimate of what the effect would have been on 1983, which is about $5 billion. In addition to this, our accounting for the Canada Pension Plan, which could increase the accumulated deficit of Canada and the provinces, indicated a figure of $142 billion. An accounting for the crown corporations indicated that it would increase the accumulated deficit by $3.5 billion.

I wanted to talk about four issues—the Canada Pension Plan, indexed pensions, unemployment insurance and crown corporations. The Canada Pension Plan is dealt with on pages 5 to 8 of the paper. It is by far the largest accounting and accountability issue facing the Government of Canada. The plan was introduced in 1966 and all paid members of the labour force must contribute. There is no earnings test any more, so anyone who contributes believes that on reaching age 65 he or she will receive a monthly pension in the amount that is appropriate at that time. Unfortunately, the accounting for this plan and the law might not recognize this liability. For a number of reasons the contribution rights have not been adequate to fund the tremendous build-up of future liabilities under the plan in light of a trend toward a more aged population. Further, the funds in the plan have been loaned to the provinces to finance provincial government expenditures. So on a fully consolidated basis—that is to say, if you were to consolidate the federal and provincial governments—there is really no fund, as it would be regarded in the private sector—that is to say, funds invested in income earning investments, to fund the Canada Pension Plan.

At page 6 I have summarized the expected developments if current contribution rates, plans and benefits stay the same. In 1984, this year, pension payments and expenses will exceed contributions. This will stop availability of CPP funds to the provinces and, in fact, will result in the provinces having actually to pay interest on bonds rather than rolling them over into debt. In 1992, eight years from now, pension payments and expenses will exceed contributions plus interest income, and the provinces will have to start paying back capital. Things will

[*Traduction*]

aspects qui différencient les diverses pratiques de comptabilité, ce qui nous permettrait de les comparer plus facilement.

Le président suppléant: Monsieur Caine, je crois que vous vouliez ajouter quelque chose.

M. Caine: J'aimerais signaler les grands points du mémoire qu'on vous a distribué. Comme M. Desautels l'a signalé, il existe un certain nombre de questions théoriques qu'il faut régler. Le gouvernement engage des dépenses annuelles de 80 milliards de dollars; selon moi, il existe certaines questions critiques qu'on pourrait cerner et qu'on pourrait et même devrait régler de façon opportune. Un résumé de ces questions se trouve à la page 6 du mémoire. Comme vous pouvez le constater, l'incidence cumulative des neuf aspects relevés ferait augmenter le déficit accumulé de 23 milliards de dollars, compte tenu des prévisions fournies par le vérificateur général.

Le sénateur Godfrey: S'agit-il d'un montant global ou d'un montant établi par année?

M. Caine: Il s'agit d'un montant global. D'après les calculs, ce montant aurait eu une incidence de 5 milliards de dollars sur le déficit déclaré en 1983. De plus, notre comptabilité du Régime de pensions du Canada, qui pourrait faire accroître le déficit accumulé du Canada et des provinces, se chiffre à 142 milliards de dollars. Une comptabilité des sociétés de la Couronne indique que cela représenterait une baisse de 3,5 milliards de dollars du déficit accumulé.

J'aimerais maintenant parler de quatre grandes questions, le Régime de pensions du Canada, les régimes de pensions indexées, le compte de l'assurance-chômage et les sociétés de la Couronne. Les pages 7 à 9 du document portent sur le Régime de pensions du Canada. C'est et de loin la principale question de responsabilité et de comptabilité à laquelle fait face le gouvernement fédéral. Le régime date de 1966 et tous les membres rémunérés de la population active doivent y contribuer. Il n'existe plus de critère des gains; ainsi, quiconque verse une cotisation croit que, lorsqu'il aura 65 ans, il recevra sous forme de pension mensuelle un montant qui sera alors approprié. Malheureusement, la comptabilité de ce régime et la loi ne reconnaîtront peut-être pas cet engagement. Pour un certain nombre de raisons, les cotisations n'ont pas suffi à constituer de façon adéquate la somme toujours plus imposante des pensions qu'il faudra verser à une population vieillissante. De plus, les fonds du régime ont été prêtés aux provinces pour financer les dépenses de leurs gouvernements. Ainsi, en supposant une consolidation totale, c'est-à-dire si l'on effectuait la consolidation des gouvernements provinciaux et fédéral, il n'existe vraiment aucuns fonds, comme on l'estimerait dans des secteurs produisant des revenus qui pourraient servir à financer le Régime de pensions du Canada.

Aux pages 7 et 8, j'ai résumé les diverses perspectives qui pourraient s'ouvrir si les taux de cotisation, les régimes et les prestations demeuraient les mêmes. En 1984, soit cette année, les prestations et les dépenses dépasseront les cotisations. Les fonds du R.P.C. ne seront plus accessibles aux provinces et, de fait, ces dernières devront verser des intérêts sur des obligations au lieu de faire le «roulement» de leurs intérêts. En 1992, dans huit ans, les prestations et les dépenses dépasseront les cotisations et les intérêts créditeurs; les provinces devront alors

[*Text*]

proceed quickly and in 10 years move, by 2002, the fund will be totally exhausted. These are not new facts but I think it is obvious that critical policy decisions must be made to deal with the matter. It will not be a simple problem to solve because all provinces must agree.

The policy issues might include the needs and approaches to an earnings test, contribution rates and proper sharing of the burden between federal and provincial levels, as well as among employers and employees. I have outlined some of the options, in an appendix to the paper, which assume that the program must be kept alive as the baby-boom generation approaches and reaches retirement age and that there is a need to avoid sharp increases in taxes and contributions. But these are policy issues and what we are dealing with here are financial disclosure issues. I believe that the first need is to provide complete and appropriate presentation of the economic facts. As we read the financial statements, it appears that no one has recognized this liability in a formal sense.

The next issue I would like to talk about is indexed pension plans, which was discussed on page 8. This involves only the federal government. The nub of it is that $13.5 billion, according to an actuarial estimate of indexed pension plans, has not been recorded. Unemployment insurance is also found on page 8. The unemployment insurance account is kept as a flow-through account. That is to say, the liability and impact on deficit is only recognized when budgetary appropriations are approved. My understanding of the background of this plan is that it was originally expected to be a self-financing fund at a 4 per cent unemployment figure. We have not seen that figure for a while and that is what has led to the present situation. For example, in the 1983 financial statements, the deficit in the fund of $3.6 billion was accounted for as a negative liability or an asset, rather than being included in the deficit of that year. It is a straightforward misallocation of the impact of financial obligation among years.

The last issue is crown corporations, which dealt with on page 10. There is a wide variety of crown corporations, as we all know. In the discussion paper I mention that departmental crown corporations are accounted for in the same way as other government programs. However, other crown corporations, such as Air Canada and others, regardless of the degree of support received, are kept separate from the accounts of Canada. Loans and advances can be made to the Crown corporations and are deemed to be an asset regardless of the use to which the funds are put.

Bill C-24, which is currently before a committee of the House of Commons, does not address the specific question of consolidation of these financial results, although it improves the quality and quantity of the information provided to the government and Parliament.

A preliminary and summary review of the financial statements of these crown corporations indicated that a full consoli-

[*Traduction*]

commencer à rembourser le capital. Les choses iront très rapidement, et, dans une dizaine d'années, soit vers l'an 2002, le fonds sera épuisé. Ces faits ne sont pas nouveaux, et je crois qu'il ressort clairement que des décisions politiques doivent être prises afin de régler le problème. La tâche ne sera pas facile puisque toutes les provinces devront être d'accord.

Les questions politiques pourraient tenir compte de la nécessité d'établir un critère des gains, des taux de cotisation et de définir un partage approprié du fardeau entre les gouvernements provinciaux et fédéral, ainsi qu'entre les employeurs et les employés. Dans une annexe au document, j'ai donné un aperçu des principales options, qui supposent qu'il faut maintenir ce programme puisque la génération qui faisait partie de l'explosion démographique de l'après-guerre aura bientôt atteint l'âge de la retraite et qu'il faut éviter de fortes augmentations des impôts et des cotisations. Mais ce sont là des questions politiques et nous devons plutôt parler de la présentation d'informations financières. Je crois que nous devons d'abord et avant tout assurer une présentation appropriée et complète des données économiques. A en juger par les états financiers, personne n'a reconnu ce besoin de façon officielle.

La question dont j'aimerais maintenant parler porte sur les régimes de pensions indexées dont on traite à la page 8. Elle ne vise que le gouvernement fédéral. En fonction d'évaluations actuarielles des régimes de pensions indexées, un passif estimé à 13,5 milliards de dollars n'a pas été inscrit. A la page 10, on traite aussi du compte de l'assurance-chômage. On se sert de la méthode d'imposition en exercice pour ce dernier; c'est-à-dire que le passif et son incidence sur le déficit ne sont reconnus que lorsque les affectations budgétaires sont approuvées. Si j'ai bien compris les fondements de ce compte, il devait, à l'origine, s'autofinancer à un taux de chômage de 4 p. 100. Il y a déjà un bon moment que le taux de chômage a dépassé ce niveau, d'où la situation actuelle. Par exemple, selon les états financiers de 1983, le déficit du compte de 3,6 milliards de dollars est considéré comme un passif négatif ou un élément d'actif au lieu d'être inclus dans le déficit de l'année en question. Il s'agit manifestement d'une mauvaise répartition de l'incidence de l'engagement financier sur les années visées.

La dernière question a trait aux sociétés de la Couronne. Elle se trouve à la page 11. Il existe toute une variété de sociétés de la Couronne, comme nous le savons tous. Dans le document de travail, j'ai signalé que les sociétés de la Couronne assimilables à un ministère sont comptabilisées de la même façon que les autres programmes gouvernementaux. Toutefois, d'autres sociétés de la Couronne, comme Air Canada, peu importe le niveau d'appui qu'elles reçoivent, ont des comptes distincts de ceux du Canada. Des prêts et des avances peuvent leur être accordés et sont assimilés à des éléments d'actif, sans égard à leur utilisation.

Le projet de loi C-24, qu'étudie actuellement un comité de la Chambre des communes, ne porte pas spécifiquement sur la question de la consolidation de ces résultats financiers, mais il améliore néanmoins la qualité et la quantité des renseignements fournis au gouvernement et au Parlement.

Une étude sommaire et préliminaire des états financiers de ces sociétés de la Couronne indiquait que, par une consolida-

[*Text*]

dation approach would record a net unrecorded financial interest of $3.5 billion; in other words, reduce the accumulated deficit. There are some theoretical problems to be dealt with in that some of these crown corporations follow commercial as opposed to governmental accounting practices; however, the principles are fairly clear. Should the profit or loss of a Crown corporation be included in Canada's overall financial position? I believe it should. For many crown corporations the separation of their activities from government has been a matter of organizational form rather than substance.

In summary, I would like to recap our major conclusion. First, Mr. Desautels has outlined the many different issues facing the presenters of financial information in government. He has outlined the need to set priorities and focus on problems which can be solved in the current framework. I have pointed out a number of specific issues which require either, one, determination of the facts, such as the apportionment of the liability force—the Canada Pension Plan—or, two, recognition of the economic substance of liabilities or assets. In the case of unrecorded obligations—such as indexed pension plans, allocation of deficit impact in the case of the unemployment insurance account, and recognition of the impact of operations of crown corporations, the ultimate objective is to give readers a relevant, accurate and comprehensive picture in the financial statement of the Government of Canada. Eliminating the current flaws would make the statement a better accountability document which would reflect the economic substance of all decisions, transactions and commitments. This is necessary to provide a common understanding of the economic facts which our government faces. Better information for both the populace and legislators can only lead to better and more timely decisions.

The Deputy Chairman: Honourable senators, as Mr. Caine has not read his entire brief as tabled before us, is it agreeable that we have the document entitled "Accounting for the Government of Canada" in both official languages appended to the record of today's proceedings?

Senator Doody: I move that it be appended.

(*For text of document See p. A:1.*)

Senator Kelly: I am not too clear with respect to whom I should direct my questions in regard to the two witnesses. However, it is made clear in the outline that the accounts which are presently prepared and produced do not fairly describe the state of the business. However, you recognize certain differences between private sector enterprises and government. We have heard of the national accounts and the public accounts. Between those two documents can you discover everything you need to discover in order to come to a fair picture of what state the government is in, in financial terms?

Mr. Desautels: I will try to answer your question, senator. It is true that in the public accounts of Canada you can find all types of information. However, it can be argued that while the

[*Traduction*]

tion totale, un intérêt financier non inscrit s'établirait à 3,5 milliards de dollars. Ce qui veut dire qu'on réduirait ainsi les déficits accumulés. Il existe un certain nombre de problèmes théoriques auxquels il faut s'attaquer. En effet, certaines de ces sociétés de la Couronne suivent des pratiques comptables commerciales plutôt que gouvernementales; toutefois, les principes sont assez évidents. Les profits ou les déficits d'une société de la Couronne devraient-ils être inclus dans la position financière globale du Canada? A mon avis, ils devraient l'être. Pour nombre de sociétés de la Couronne, la séparation de leurs activités et de celles du gouvernement est plus une question de forme que de fond.

J'aimerais vous rappeler notre principale conclusion. Tout d'abord, M. Desautels a donné un aperçu des diverses questions auxquelles sont confrontés ceux qui présentent les renseignements financiers du gouvernement. Il a signalé le besoin d'établir des priorités et de se concentrer sur des problèmes qui peuvent être réglés dans le système actuel. J'ai signalé un certain nombre de questions précises qui nécessitent soit l'établissement des faits, comme la ventilation du passif—le Régime de pensions du Canada—soit la reconnaissance de la nature économique de l'actif et du passif. En ce qui concerne les engagements non inscrits—comme les régimes de pensions indexées, l'allocation de l'incidence du déficit pour ce qui est du compte de l'Assurance-chômage, la reconnaissance de l'incidence des activités des sociétés de la Couronne—l'objectif ultime est de donner aux lecteurs une idée globale précise et opportune par l'état financier présenté par le gouvernement du Canada. En éliminant les lacunes actuelles, on assurerait que les états financiers constituent un document plus fiable qui reflète les données économique réelles afférentes à la totalité des décisions, des transactions et des engagements. Il faut y arriver pour assurer une compréhension globale des questions économiques que doit régler notre gouvernement. De meilleurs renseignements pour les Canadiens et les législateurs ne peuvent que donner lieu à des décisions plus opportunes et plus judicieuses. Je n'ai rien d'autre à ajouter, Monsieur le président.

Le président suppléant: Honorables sénateurs, puisque M. Caine n'a pas fait lecture du mémoire qu'il a déposé, accepteriez-vous que le document intitulé dans les deux langues officielles soit annexé La comptabilité du gouvernement du Canada aux délibérations de ce jour?

Le sénateur Doody: Je propose que ce document soit annexé.

(*Voir le texte du document, p. A:1.*)

Le sénateur Kelly: Je ne sais pas vraiment à quel témoin poser ma question. On dit dès le début que les comptes rendus présentés actuellement ne décrivent pas vraiment l'état des choses. Quoi qu'il en soit, vous reconnaissez qu'il existe certaines différences entre les entreprises du secteur privé et le gouvernement. Nous avons entendu parler des Comptes nationaux et des Comptes publics. Est-il possible de trouver dans ces documents tout ce qu'il faut pour avoir une bonne idée de la situation financière du gouvernement?

M. Desautels: J'essaierai de vous répondre, sénateur. Il est vrai qu'on peut trouver dans les Comptes publics du Canada toutes sortes de renseignements. Toutefois, on peut prétendre

[*Text*]

information can be located, somewhere in the pubic accounts, with some help, that type of disclosure lacks certain qualities. For the purpose of certain users of government information, I believe there is a need for condensed information which would provide a complete and broad picture of the financial situation of the government. Our plea here is for an improved set of general purpose financial statements for the Government of Canada wherein interested parties would be able to find, through a manageable set of documentation, the right picture with respect to the government's financial operations and where they are headed. I feel it is too much to expect users, particularly those who are not employed in government, to find all the information through the three volumes of the public accounts.

Mr. Caine: As well, some of the information is not available.

The Deputy Chairman: What about the national accounts?

Mr. Caine: We have only referred to the public accounts. If you look at budgetary estimates, and the information available therein, there is more information. However, some of the specifics about which we are speaking, for example, the amount of unrecorded indexed pension liabilities, are not found in the financial statements. Those figures are set out in the Auditor General's report, which is outside the financial reporting stream altogether. So the direct answer to your question, sir, is, no, not all the information is available in the accounts; some of it has to be gleaned from the Auditor General. The information is all available; however, it must be pulled together, as I have done, and as other people have done.

Senator Kelly: I am very much in agreement, Mr. Chairman. I think I understand what has been said here because I believe I understand how private sector corporations have to account for themselves. I am simply trying to discover how governments should account for themselves. By the same token, we hear a great deal about the reasons why governments are different. It seems to me that there has to be a system of accounting and presentation, particularly for Parliament, where there are many sophisticated users, who, if possible, must be able to have enough of an understanding of the overall state of affairs so that when a new initiative is undertaken and costed out they have the ability to put that back into the mix and see what the effect will be on the overall financial picture of the country. In the present situation I think that would be very difficult, yet witnesses who have appeared before this committee have always been able to answer the question: Is such and such discoverable? The answer has always been yes; if not in the public accounts, then in the national accounts, or in some other place.

Mr. Caine: We believe that the purpose of financial reporting is to make it easy to discover this type of information. I suppose anything is discoverable; but some facts are simply not known, for example, who owes the liability on the Canada Pension Plan is something which has to be negotiated, discussed and deliberated. We would argue that, without a comprehensive set of financial statements, it is not easy for Parliament

[*Traduction*]

que, s'il est possible de trouver des renseignements dans les Comptes publics, avec une certaine aide, ils accusent certaines lacunes. Dans l'intérêt de certains utilisateurs de l'information gouvernementale, je crois qu'il est nécessaire de la condenser de façon à dresser un bilan complet et global de la situation financière du gouvernement. Nous cherchons à améliorer les états financiers généraux du gouvernement du Canada de façon que les intéressés, à partir d'une documentation maniable, aient une idée juste des activités financières et de l'orientation du gouvernement. Je pense qu'on ne peut s'attendre des utilisateurs, plus particulièrement ceux qui ne sont pas au service du gouvernement, qu'ils consultent les trois volumes des Comptes publics pour trouver l'information requise.

M. Caine: De plus, tous les renseignements n'y figurent pas.

Le vice-président: Que dire des Comptes nationaux?

M. Caine: Nous n'avons pris en considération que les Comptes publics; si vous jeter un coup d'œil au budget des dépenses, et à l'information qu'il contient, vous verrez qu'on peut y trouver des renseignements additionnels. Toutefois, certains des détails dont nous parlons, le passif des pensions de retraite indexées non comptabilisé, par exemple, ne figure pas dans les états financiers. Ces chiffres sont exposés dans le rapport du Vérificateur général qui, de toute façon, ne s'insert pas dans les activités d'établissement de rapports financiers. Aussi, pour vous répondre directement, monsieur, je vous dirais qu'on ne peut trouver toute l'information dans les comptes; certains renseignements doivent être obtenus auprès du Vérificateur général. Remarquez que toute l'information existe; toutefois, il faut aller la chercher, comme moi et d'autres l'avons fait.

Le sénateur Kelly: J'abonde en ce sens, monsieur le président. Je crois comprendre ce qui a été dit ici parce que je crois comprendre comment les sociétés privées dressent leurs rapports financiers. J'essaie tout simplement de déterminer comment les gouvernements devraient s'y prendre. Par ailleurs, on parle beaucoup des raisons pour lesquelles les gouvernements diffèrent les uns des autres. Il me semble qu'il doit exister un système de comptabilité et de présentation, en particulier pour le Parlement, qui compte de nombreux utilisateurs initiés qui, dans la mesure du possible, doivent pouvoir suffisamment comprendre la situation globale, de sorte qu'au moment où l'on entreprend et comptabilise une nouvelle activité, ils soient en mesure de l'analyser et de déterminer de quelle façon la situation financière globale du pays en sera touchée. A l'heure actuelle, je pense que ce serait très difficile; pourtant, les témoins qui ont comparu devant ce Comité ont toujours été en mesure de dire si tel ou tel renseignement est disponible. La réponse a toujours été positive; s'il est impossible de trouver tel renseignement dans les Comptes publics, il se trouve dans les Comptes nationaux, ou ailleurs.

M. Caine: A notre avis, le rapport financier a pour objet de faciliter la découverte de ce genre d'information. Je suppose qu'on peut tout trouver; mais certains faits ne sont simplement pas connus; par exemple, pour savoir qui doit l'élément de passif du Régime de pensions du Canada, il faut négocier, discuter et délibérer. Nous prétendons que sans un ensemble complet

[*Text*]

and the committees that are charged with the responsibility to understand the implications for the future.

In relation to other governments in the world that I have seen, though, the financial reporting in Canada is admirable. There is a lot of material contained in the Canadian statements that simply is not revealed anywhere else in the western world, including Britain and the United States. There is a lot of material presented, but it still falls far short of the mark.

Senator Kelly: Mr. Chairman, I have to make the observation that Mr. Dye, after having convinced us that some very drastic changes were needed, shot his argument full of holes just as Mr. Caine has done by saying that, while we are not so good, there are others much worse. Dealing with that for the moment, I received a peculiar answer to a question I asked the last time this committee met with a witness. My question had to do with the matter of rating. We hear a lot in my province about the AAA rating and the awesome things that are going to occur if we do not keep that extra "A". Rating agencies, I assume, are most to be feared; they go right into the books of account in terms of how the business is doing.

When I asked, the other day, how rating agencies regard the accounts of this country, I assumed that, if any organizations were concerned about deficiences in accounting practices, it would be the rating agencies. The response I got was to the effect that rating agencies really do not look that closely at the accounts of the country because of the hemisphere they are in, the respect in which they are held, and so on. At least rating agencies, then, as significant users, do not seem to be close to the top. Is that your view or is that the fact? What is the situation?

Mr. Desautels: I would like to try to answer that question, Mr. Chairman. As Mr. Caine mentioned in his introduction, I have been involved with the CICA Committee on the Public Sector. As such, that committee has had dealings or discussions with financial analysts, the same people that you have referred to, senator, with a view to establishing just what you are suggesting, which is a concern about the financial statements. We received one reply from a very well-known rating establishment which confirmed that, yes, indeed, they do pay a lot of attention to the financial statements. They wish that the financial statements would answer their questions more directly, thereby saving them a lot of work in examining many other sources of information. They do pay a lot of attention to the statements, although the financial statements are not the sole source of information. For example, the extent to which a government deficit in a year has been invested in capital assets rather than buying groceries, and the trends in that respect, in the eyes of the rating agency, are key pieces of information.

I think these various institutions have specialists who work entirely in provincial or state governments and the federal government. As far as I know, these annual statements are used quite a bit. They are only one of a number of other things that are referred to, however.

[*Traduction*]

d'états financiers il n'est pas facile pour le Parlement et pour les comités intéressés, de comprendre les répercussions futures.

Par rapport à certains gouvernements étrangers toutefois, le système de rapport financier canadien est admirable. Les relevés financiers contiennent beaucoup d'informations qui ne sont divulguées nulle part ailleurs dans le monde occidental, la Grande-Bretagne et les États-Unis y compris. On expose beaucoup de faits, mais j'estime tout de même que cela ne suffit pas.

Le sénateur Kelly: Monsieur le président, je voudrais vous faire remarquer que M. Dye, après nous avoir convaincus que certains changements draconiens s'imposaient, nous a lancé, tout comme M. Caine, un faible argument en prétendant que, si notre système laisse à désirer, d'autres administrations sont bien pires. A ce sujet justement, on m'a répondu d'une façon assez particulière à une question que j'ai posée la dernière fois que notre Comité a entendu un témoin, et ma question portait sur la cotation. Il est beaucoup question dans ma province de la cotation «AAA» et des terribles conséquences qu'il faudra affronter si l'on ne maintient pas le «A» additionnel. Je suppose que ce sont les sociétés de cotation qui sont les plus à craindre; elles vont directement consulter les comptes pour évaluer la situation d'une entreprise.

Lorsque j'ai demandé, l'autre jour, comment les sociétés de cotation considéraient les comptes de notre pays, j'ai supposé que si des organismes se préoccupaient des lacunes des méthodes comptables, ce serait bien les sociétés de cotation. On m'a répondu que les sociétés de cotation ne vérifient pas de si près les comptes du pays, vu les sphères où elles évoluent, l'estime dont elles jouissent, etc. Il semble du moins que les sociétés de cotation, en tant qu'importants utilisateurs, ne frayent pas dans les sphères supérieures. Est-ce là votre avis ou est-ce un fait? Quelle est la situation?

M. Desautels: Je vais essayer de vous répondre, monsieur le président. Comme M. Caine l'a dit dans son introduction, j'ai fait partie du comité de l'Institut canadien des comptables agréés chargé d'étudier le secteur public. A ce titre, le comité a consulté des analystes financiers, ceux-là mêmes dont vous avez parlé, sénateur, en vue de promouvoir ce que vous proposez, c'est-à-dire un intérêt à l'égard des états financiers. Une société de cotation de renom nous a confirmé le fait que, effectivement, elles accordent beaucoup d'attention aux états financiers. Elles voudraient que les états financiers répondent à leurs questions d'une façon plus directe, ce qui leur éviterait un travail fastidieux d'examen de nombreuses autres sources d'information. Elles accordent beaucoup d'attention aux états financiers bien qu'ils ne soient pas leur unique source d'information. Par exemple, la mesure dans laquelle le déficit annuel gouvernemental a été investi dans des actifs immobilisés plutôt que dans des achats d'épicerie, et les tendances dans ce domaine, sont pour les sociétés de cotation des éléments clés d'information.

Je pense que ces diverses organisations affectent à plein temps des spécialistes à l'examen des documents des administrations provinciales ou d'États et du gouvernement fédéral. A ma connaissance, ces états annuels sont fréquemment consul-

[*Text*]

Senator Kelly: It would appear that the rating agencies are satisfied that they can get the information they need from the present system of accounts?

Mr. Desautels: No, I would not say that, as such. I think they would wish the quality of the statements to be better than it is now. As I said, a lot of research has to be done to get the information needed. They are not always entirely happy with the kind of information they get. As a matter of fact, they do not always get the answers they are looking for. For example, speaking of the provinces, certain provinces do not disclose a lot of their liabilities. They will only disclose those liabilities for which certain amounts have been voted by their houses. If the monies have not been voted yet have been spent, they are not disclosed. Even with all of the research that could be done, there is no way that that would be found out. It would only be found out if the Auditor General, in those situations, has found that to have happened and has disclosed it in his own report.

Therefore, I do not think that it can be said that they are absolutely happy with what they are getting. I think they have identified shortcomings, although they are not in a position, necessarily, to make demands for changes.

Senator Kelly: I cannot recall to what extent you dealt with the question of consolidation. I, for one, feel much more comfortable if everything is consolidated. Mr. Caine, on page 5 of your statement you have said:

> Crown corporations not consolidated or accounted for on equity method (effect not estimated—probably a net reduction of deficit)

Some time later in your discussion you mentioned that that could be a $3 billion or $4 billion reduction of the present stated deficit. I am just curious. Did you leave that figure out of your paper because it is difficult to estimate, or are you suggesting as others have, that consolidation—as I certainly know it in the private sector—is just not possible in the government sector?

Mr. Caine: The figure was left out of that table, senator, because it was not developed by the Auditor General. All of the figures that appear on that table were developed and confirmed by the Auditor General of Canada. I thought that I would use that table to summarize those figures for which an estimate has been officially prepared and made available. The estimate that was prepared later on was done through a scrutiny of the Public Accounts and through looking at financial statements and determining what would have happened had the crown corporations been consolidated into the statement of Canada. Therefore, it is an estimate based on some work that I have done.

Senator Kelly: That is taking into account those crown corporations that have earning assets and the asset value of that?

[*Traduction*]

tés. Ils ne sont cependant que l'un de nombreux autres documents examinés.

Le sénateur Kelly: Les sociétés de cotation obtiennent donc les renseignements qui leur sont nécessaires à partir du système de comptabilité actuel?

M. Desautels: Je ne dirais pas ça, non. Je pense qu'elles préféreraient des états de meilleure qualité. Comme je l'ai dit, il leur faut effectuer de nombreuses recherches pour obtenir l'information requise. Ces sociétés ne sont pas toujours complètement satisfaites du genre de renseignements qu'elles trouvent. De fait, elles n'obtiennent pas toujours les réponses qu'elles cherchent. Par exemple, certaines provinces ne divulguent pas bon nombre de leurs éléments de passif. Elles ne divulguent que les éléments de passif auxquels leur parlement respectif a affecté certaines sommes. Si elles ont dépensé les crédits avant même de les avoir affectés, elles gardent le silence. Aucune recherche, aussi approfondie soit-elle, ne permettrait de le découvrir, à moins que le Vérificateur général ne se soit rendu compte de la situation et l'ait exposée dans son propre rapport.

Par conséquent, je doute que l'on puisse avancer que les sociétés de cotation sont tout à fait satisfaites des renseignements qu'elles obtiennent. Je crois qu'elles ont cerné des lacunes, mais elles ne sont pas forcément bien placées pour exiger des changements.

Le sénateur Kelly: Je n'arrive pas à me rappeler si vous êtes entré dans les détails en ce qui a trait à la consolidation. Quant à moi, je préfère que tout soit consolidé. Monsieur Caine, à la page 6 de votre exposé, vous signalez:

> comptes des sociétés de la Couronne non comptabilisés selon la méthode basée sur la valeur de consolidation (Incidence non estimée) (Réduction nette probable du déficit)

Un peu plus tard, vous avez souligné qu'il pourrait s'agir d'une réduction de l'ordre de 3 ou 4 milliards de dollars du déficit établi. Je suis simplement curieux. Avez-vous omis de préciser cette somme dans votre mémoire parce qu'elle est difficile à estimer ou voulez-vous nous donner à entendre, comme d'autres l'ont fait, qu'il est tout simplement impossible de consolider les comptes du gouvernement, contrairement au secteur privé?

M. Caine: Ce montant n'a pas été inscrit, sénateur, parce qu'il n'a pas été déterminé par le Vérificateur général. Tous les montants qui figurent dans ce tableau ont été établis et confirmés par le Vérificateur général du Canada. J'ai pensé me servir de ce tableau pour exposer brièvement les chiffres qui ont fait l'objet d'une estimation officielle, laquelle a été mise à la disposition des intéressés. L'estimation qui a suivi a été dressée après étude des Comptes publics, à partir des états financiers et compte tenu des conséquences qu'aurait entraînées la consolidation des comptes des sociétés de la Couronne dans les états du gouvernement fédéral. Aussi s'agit-il d'une estimation fondée sur certaines de mes recherches.

Le sénateur Kelly: A-t-on pris en considération les sociétés de la Couronne qui ont des éléments d'actif rentables et la valeur de ces actifs?

[*Text*]

Mr. Caine: Yes, Petro-Canada, Air Canada, Teleglobe, Eldorado, all of them.

Senator Kelly: So it is possible?

Mr. Caine: It appears to be possible, yes. There are some technical difficulties, as there are in any accounting estimate, but it is possible.

Senator Kelly: Again on page 5 you are suggesting that the current figure representing the deficit of the country would actually be close to $20 billion higher, if the Auditor General's advice were followed. I am accounting for this $3 billion to $4 billion that you say would be the effect of the crown corporations.

Mr. Caine: That is correct, which is a serious deficiency.

Senator Kelly: That is considerable.

Mr. Caine: That would result in an adverse opinion as to the statements and as to whether or not they present fairly the picture of the financial position of the Government of Canada.

Senator Godfrey: Mr. Caine, you have said more or less the same things as has the Auditor General. It all sounds very reasonable. What answers does the government have? Is it that the government does not want the true facts to be known? Does the government have some legitimate arguments in support of its position? What do government officials say to you when you point all of this out to them?

Mr. Caine: I suppose the key thing is economic substance over form, or law. Mr. Desautels has spent more time on this matter than I have, but my perception is that a great deal of this has to do with the government accountants having to report based on the law as it is strictly worded. In the case of the Canada Pension Plan, it clearly states that, if there is no amount left in the fund, there is no requirement to pay pensions. Therefore, there is no requirement in law to recognize that liability.

Further, there is no deliberation or determination in law as to how that liability would be shared among the federal and provincial levels of government. So it is a question of financial obligations—but a lack of determination of the facts. With regard to the other parts of it, it is not so clear. Denis and I spoke about this before we came here. Some of these are simply practices for which we have not been able to find reasons in law, or anywhere else. They are simply practices that are incorrect and which have been followed. It is tradition. It is consistent, but it is consistently wrong.

Senator Godfrey: For how many years have there been this kind of criticism of the way the government has made its financial reporting?

Mr. Desautels: These things have been there for quite some time. They have been reported on by various Auditors General in the past, but, so far as I can remember, It was not until the late 1970s that pressure was put on and the Auditor General's reports became so pointed and so clear. Over the years, the situation may have become worse because of certain factors. One example of that is the proliferation of crown corporations. I believe that at one point in time the Consolidated Revenue

[*Traduction*]

M. Caine: Oui, Petro-Canada, Air Canada, Teleglobe, Eldorado, tous ceux-là.

Le sénateur Kelly: C'est donc possible?

M. Caine: Il le semblerait, effectivement. Il y a bien quelques difficultés techniques, comme dans toute estimation comptable, mais c'est possible.

Le sénateur Kelly: Encore à la page 5, vous dites que le déficit actuel du pays serait en réalité supérieur de près de 20 milliards de dollars, si l'on suivait le conseil du Vérificateur général. Je suppose que l'on tient ici compte des trois ou quatre milliards de dollars qui constitueraient l'incidence des sociétés de la Couronne.

M. Caine: C'est exact, ce qui constitue un écart considérable.

Le sénateur Kelly: Considérable.

M. Caine: Cela pourrait être le contraire selon que les états financiers décrivent ou non exactement la situation financière actuelle du gouvernement canadien.

Le sénateur Godfrey: Monsieur Caine, vous avez plus ou moins répété ce que nous a dit le Vérificateur général. Tout cela semble très raisonnable. A quelle solution peut recourir le gouvernement? Ne veut-il pas divulguer les faits réels? Peut-il vraiment justifier sa position? Que répondent les représentants du gouvernement lorsque vous leur signalez tout ça?

M. Caine: Je suppose que l'élément clé ici est la préséance de la valeur économique sur la forme, ou la loi. M. Desautels a consacré plus de temps que moi à la question, mais j'ai l'impression que beaucoup est dû au fait que les comptables du gouvernement doivent dresser leurs rapports strictement en conformité avec le libellé de la loi. Quant au Régime des pensions du Canada, il est bien précisé que si le fonds est à sec, le gouvernement n'est pas tenu de verser les pensions. Par conséquent, la loi n'exige pas que l'on reconnaisse ce passif.

De plus, la loi ne précise aucunement comment ce passif serait partagé entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Il s'agit donc d'obligations financières, mais les faits sont mal cernés. Par ailleurs, les autres parties de la loi ne sont pas aussi claires. Denis et moi avons discuté de la question avant de nous présenter ici. Nous avons été incapables de trouver dans la loi, ou nulle part ailleurs, la raison d'être de certaines de ces pratiques. Il ne s'agit que de simples pratiques incorrectes, mais on les respecte. C'est la coutume. Elles sont logiques et permanentes dans leur erreur.

Le sénateur Godfrey: Depuis combien d'années critique-t-on le mode de présentation des rapports financiers du gouvernement?

M. Desautels: Ces pratiques sont suivies depuis bien longtemps. Elles ont été relevées par divers vérificateurs généraux par le passé mais, si j'ai bonne mémoire, ce n'est qu'à la fin des années 70 que l'on a exercé des pressions et que les rapports du Vérificateur général sont devenus si directs et si clairs. Au cours des années, la situation s'est peut-être détériorée à cause de certains facteurs. Prenez par exemple la prolifération des sociétés de la Couronne. Je crois qu'à un moment donné, le

[*Text*]

Fund pretty well told the whole story. All of the government operations seemed to go through the Consolidated Revenue Fund. Nowadays the percentage of government operations that do not go through the Consolidated Revenue Fund but, rather, through the various crown corporations, has been increasing substantially. So in terms of completeness of the financial information, I believe that is a phenomenon that was not always there, and it has now become far worse than it was before.

Senator Godfrey: Does the government disagree with, say, the figures used by the Auditor General? For example, with regard to indexed pensions, I suppose the Auditor General had some actuaries figure that out. There could be an honest disagreement as to the estimate of what future inflation will be. What is the estimate that the Auditor General uses?

Mr. Caine: It is $13.5 billion.

Senator Godfrey: I mean the rate.

Mr. Caine: We had brief discussions with them, and they said that they used actuarial bases. I did not probe much further on that.

Senator Godfrey: It would be quite different, depending on the rate of inflation.

Mr. Caine: That is usually recognized in the private sector by saying "You will take a number of years to take it into income or expense". That gives you a chance to adjust on it and get two or three different fixes on what is the actual amount. Actuarial estimates are like any other estimates and are subject to variation and debate. But the number is there. It is substantial. It may not be exactly 13.5.

Senator Godfrey: When was that 13.5 discovered?

Mr. Caine: That is to the end of the fiscal year which ended March 31, 1983—for employees of the Government of Canada at that time.

Senator Godfrey: If you talk to any employees, they would say "We are paying in so much a year. You do not realize, we are fully funded on that. We pay more than anyone in the private sector". How long has it been generally known that they are grossly underfunded on the amount they are paying in? What the Auditor General is really saying is that public employees should be paying in more, in order to take care of that. I was wondering how long they had been aware of this serious shortfall. Have you any idea?

Mr. Caine: No, I do not.

Mr. Desautels: When I started working in that area in 1976-77, it was mentioned then. I think it was identified as an issue then. But before that, I could not tell you.

Senator Godfrey: I am rather interested in this question of tax expenditures. Did they not start reporting on tax expenditures at one time and the government gave it up?

Mr. Caine: That was in the United States.

[*Traduction*]

Fonds du revenu consolidé exposait bien tous les faits. Toutes les activités du gouvernement semblaient être imputées au Fonds du revenu consolidé. Aujourd'hui, la proportion des activités gouvernementales qui ne sont pas imputées au Fonds, mais plutôt aux sociétés de la Couronne, s'est accrue de façon considérable. En ce qui concerne donc l'exhaustivité de l'information financière, j'estime que nous faisons face à un phénomène relativement récent, qui est maintenant plus grave que jamais.

Le sénateur Godfrey: Le gouvernement désapprouve-t-il, disons, les chiffres qu'a utilisés le Vérificateur général? Les pensions indexées, par exemple. Je suppose que le Vérificateur général a chargé certains actuaires de les calculer. On pourrait être en désaccord honnête quant à l'estimation de l'inflation future. Quelle en est l'estimation du Vérificateur général?

M. Caine: Elle est de 13,5 milliards de dollars.

Le sénateur Godfrey: Je voulais dire le taux.

M. Caine: Nous avons eu de brèves discussions avec eux, et ils nous ont dit se servir de méthodes actuarielles. Je n'ai pas approfondi la question davantage.

Le sénateur Godfrey: Les chiffres pourraient être bien différents, selon le taux d'inflation.

M. Caine: C'est ce que reconnaît généralement le secteur privé lorsque les sociétés disent qu'il leur faudra un certain nombre d'années pour déterminer s'il s'agit de revenus ou de dépenses. Ce qui donne le temps de s'adapter et d'obtenir deux ou trois évaluations distinctes du montant juste. Les estimations actuarielles, comme n'importe quelle autre estimation, sont sujettes à des écarts et à des débats. Mais le chiffre est bien là. C'est une somme considérable même si elle n'est pas exactement de $13,5 milliards.

Le sénateur Godfrey: Quand a t-on découvert ce montant?

M. Caine: Il porte jusqu'à la fin de l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1983, pour les employés du gouvernement fédéral de l'époque.

Le sénateur Godfrey: N'importe quel employé vous dira «Nous payons tant par an. Vous ne vous en rendez pas compte mais ces dépenses sont totalement financées par nous. Nous payons plus que quiconque du secteur privé». Depuis combien de temps sait-on qu'ils sont nettement en déficit? En fait, d'après le Vérificateur général, les fonctionnaires devraient payer davantage pour régler le problème. Je me demande depuis combien de temps ils sont conscients de cette grave insuffisance. En avez-vous une idée?

M. Caine: Non, aucune.

M. Desautels: Lorsque j'ai commencé à travailler dans ce domaine, en 1976-1977, la question a été soulevée. Je crois qu'elle a alors été considérée comme un problème. Mais avant cela, je l'ignore.

Le sénateur Godfrey: Cette question de dépenses fiscales m'intéresse particulièrement. N'ont-ils pas, à un moment donné, commencé à faire rapport des dépenses fiscales, rapport que le gouvernement a abandonné peu après?

M. Caine: Cela se passait aux États-Unis.

[*Text*]

Senator Godfrey: I realize that the United States did, but was it not instituted by the Clark regime, where there was some publication showing the figures? Am I wrong about that?

Mr. Desautels: I believe the Canadian government has been accumulating information on tax expenditure for certain selected types of tax expenditure. That information has not been published, so far as I know, through the annual public accounts; nor has it been audited by the Auditor General. But I think it has been used by various finance ministers in terms of deciding whether or not to eliminate certain tax incentives. I believe it is used more as an internal management or budgeting technique.

Mr. Caine: When the budgets are tabled, occasionally there are estimates of what the tax expenditures are. There is that information that is around and available, but it is not published and generally available to Parliament.

The Deputy Chairman: I would like to say that Section 3 of the 1982-83 public accounts under the heading "Observations by the Auditor General on the Financial Statements of the Government of Canada" says:

> The liability for employee termination benefits and the actuarial liabilities arising from the indexing provisions of employee pension plans (including the Canadian forces and the Royal Canadian Mounted Police) were estimated by the Department of Insurance . . .

I now call on Senator Doody.

Senator Doody: A few moments ago the witnesses told us that through the public accounts, general accounts, and other areas, there were vast amounts of information available with regard to the financial situation of the country. When one looks at a private company's financial statement, one is happy to see that the statement is in conformity with generally accepted standards of accounting procedures, and the information has been arrived at on that format. Would the witnesses feel that the same disclaimer could be attached to the public accounts of Canada? Do they feel that the information that we see has been arrived at through generally accepted accounting procedures and can stand up to scrutiny of generally accepted accounting procedures? Information is information, I know, but unless someone tells me that it has been properly gleaned, and that it can be compared to the other side of the sheet, it does not mean a great deal. We might have mounds of information and horrendous torrents of numbers, but unless we compare them with something, they are rather meaningless. Do you feel that they can be compared in a meaningful way with the accounts of a fully audited and properly examined private corporation in the country, given the accountability differences?

Mr. Desautels: At the present time there is no such thing as GAAP—General Accepted Accounting Principles for government. That is being worked on. At one point a research study was carried out. Mr. Ross headed that study, which compared all of the reporting practices in Canada among the various governments. It was evident from that study that there were practices which varied all over the map. From the private sector point of view when you read in a report that the statements

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Je sais bien que cela s'est passé aux États-Unis, mais cela n'a-t-il pas été institué par le gouvernement Clark, qui a publié un document exposant les montants en question? Je me trompe peut-être.

M. Desautels: Je pense effectivement que le gouvernement canadien a accumulé de l'information sur certains types de dépenses fiscales. Cette information, à ma connaissance, n'a pas été publiée dans les Comptes publics annuels ni dans les rapports du Vérificateur général. Mais je crois que divers ministres des Finances s'en sont servi pour décider s'il y avait lieu de supprimer certains stimulants fiscaux. Je pense qu'on y recourt plus souvent dans la gestion interne ou dans la budgétisation.

M. Caine: Lorsque les budgets sont déposés, il arrive qu'ils contiennent des estimations de dépenses fiscales. Cette information circule et est disponible, mais n'est pas publiée ni n'est facilement accessible au Parlement.

Le vice-président: J'aimerais vous faire remarquer que, à la section 3 des Comptes publics de 1982-1983, sous la rubrique «Observations du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada», on signale ce qui suit:

> Le passif pour les prestations de cessation d'emploi et le passif actuariel découlant des dispositions d'indexation des régimes de pension des employés (y compris les Forces canadienne et la Gendarmerie royale du Canada) ont été estimés par le département des assurances . . .

Je donne maintenant la parole au sénateur Doody.

Le sénateur Doody: Il y a un moment, les témoins nous ont dit que les Comptes publics, les Comptes généraux et autres documents contenaient une foule d'informations sur la situation financière du pays. Si l'on examine l'état financier d'une société privée, on est heureux de se rendre compte qu'il a été dressé conformément aux principes comptables généralement reconnus. Les témoins estiment-ils qu'on pourraient en dire autant des Comptes publics du Canada? A leur avis, l'information dont nous disposons a-t-elle été fondées sur des principes comptables généralement reconnus et peut-elle résister à une analyse basée sur des principes comptables généralement reconnus? L'information reste de l'information, je le sais, mais à moins qu'on me dise qu'elle a été convenablement glanée et qu'elle peut supporter une comparaison, elle ne rime pas à grand-chose. Quand bien même nous posséderons une multitude de renseignements et de chiffres, si on ne les compare à rien, ils n'ont aucun sens. Estimez-vous que l'information peut être comparée d'une façon significative aux comptes d'une société canadienne privée qui auraient été entièrement vérifiés et convenablement analysés vu les différentes méthodes comptables?

M. Desautels: A l'heure actuelle, il n'existe aucun principe comptable généralement reconnu au sein du gouvernement, quoiqu'on se penche sur la question. A vrai dire, un groupe d'étude, dirigé par M. Ross, a comparé toutes les méthodes de rapport financier utilisée par les divers administrations du pays. L'étude a révélé que les pratiques différaient considérablement les unes des autres. Lorsque vous examinez un rapport du secteur privé où il est précisé que les états financiers ont été

[*Text*]

were prepared in accordance with GAAP, you have a basic reference and you know how to interpret the report. At present the public sector has no such set of accounting practices you can refer to, to make the kind of statement you have suggested. Of course, that is being worked on now. However, all governments describe fairly well how they put together their financial statements. Again, it is difficult to compare one province to another or a province to the federal government because of the fairly serious differences that exist in practices. So it is almost impossible to compare a government set of financial statements, if that is the intent of your question, with statements of a publicly trading corporation in the private sector.

Senator Doody: On the same theme, we all look, perhaps with a jaundiced eye, to the liability accounting of governments. In your opinion does government list its assets fairly in comparision with private corporations? Do you think that the government gets a fair shake in reporting its assets in terms of what it spends in the public good?

Mr. Caine: Both of us have views on that subject and they vary somewhat.

The Deputy Chairman: Let us hear your views.

Mr. Caine: I do not see why the government's financial statement cannot present a better picture of the capital state of Canada. These huge amounts of capital investment are treated as budgetary expenditures. I understand that when you buy a fighter aircraft there is no guarantee of future income and that it is a liability because you have to keep supplying it. So there are different meanings applied to fixed assets in the government sector as opposed to the private sector. The private sector only buys fixed assets to make money and to guarantee a future income stream. But in the case of government I think that accountability for managing capital assets can only be established if you measure them differently from grocery money, so to speak.

Senator Doody: In referring to grocery money, you are referring to current account expenditures, the day to day maintenance of buildings and so on?

Mr. Caine: That is correct.

Senator Doody: What about the depreciation of these capital assets? Is it taken into account at all in government accounting? From an accounting point of view do you think that the governments methods are reasonable?

Mr. Caine: Personally, no, but my friend here may have a different view.

Mr. Desautels: It depends on what you are trying to measure at the end.

Senator Doody: We are trying to measure how much money the country owes and where we stand for future reference.

Mr. Desautels: As Mr. Caine said, fixed assets have a slightly different meaning in the public sector than in the private sector in that they do not generate income in the public

[*Traduction*]

dressés conformément à des principes comptables généralement reconnus, vous avez un point de départ et savez comment interpréter le rapport. A l'heure actuelle, le secteur public n'applique aucune de ces méthodes comptables sur lesquelles ont peut se baser pour corroborer votre argument. Évidemment, on s'y intéresse de près maintenant. Toutefois, tous les gouvernements expliquent relativement bien leur façon de dresser leurs états financiers. Je le repète, il est difficile de comparer une province à une autre ou une province au gouvernement fédéral vu la différence sensible des méthodes appliquées. De sorte qu'il est presque impossible de comparer des états financiers du gouvernement, si c'est ce que vous vouliez savoir, aux états financiers d'une société commerciale du secteur privé.

Le sénateur Doody: De même, nous examinons tous, peut-être d'un oeil désapprobateur, la comptabilisation du passif des gouvernements. A votre avis, le gouvernement établit-il d'une façon juste la liste de ses éléments d'actif par rapport au secteur privé?

M. Caine: Chacun de nous a ses vues là-dessus, et elles ne correspondent pas tout à fait.

Le vice-président: Faites-nous donc connaître vos vues.

M. Caine: je ne vois pas pourquoi les états financiers du gouvernement ne peuvent présenter plus fidèlement l'actif immobilier du Canada. Ces énormes dépenses d'investissement sont en fait considérées comme des dépenses budgétaires. D'après ce que je comprends, quand on achète un chasseur, on n'a aucune garantie de recettes futures et il s'agit en fait d'un élément de passif, puisqu'il faut continuer à l'approvisionner. Les immobilisations n'ont pas la même signification dans le secteur public que dans le secteur privé. Quand on achète des biens d'équipement dans le secteur privé, c'est pour réaliser des bénéfices et s'assurer une source de revenus futurs. Dans le secteur public, par contre, je crois que la responsabilité financière de la gestion de l'actif immobilier ne peut être assurée que si on fait une distinction par rapport aux dépenses ordinaires.

Le sénateur Doody: Par dépenses ordinaires, vous entendez les dépenses de fonctionnement, celles qui sont nécessaires à l'entretien des immeubles, et ainsi de suite?

M. Caine: C'est juste.

Le sénateur Doody: Qu'en est-il de la dépréciation de ces biens d'équipement? Est-elle prise en considération dans les comptes du gouvernement? A votre avis, les méthodes comptables du gouvernement sont-elles raisonnables?

M. Caine: A mon avis, non, mais mon collègue aura peut-être une opinion différente.

M. Desautels: Tout dépend de ce que l'on veut mesurer au bout du compte.

Le sénateur Doody: Nous essayons de calculer le montant de notre dette nationale en vue de planifier pour l'avenir.

M. Desautels: Comme l'a dit M. Caine, les immobilisations n'ont pas tout à fait la même signification dans le secteur public que dans le secteur privé, du fait que, dans le secteur

[*Text*]

sector. One reason for calculating depreciation on fixed assets in the public sector would be for a more accurate costing of the various programs to avoid certain lumps when reporting expenditures. To that extent, depreciation is a more accurate measurement of what is spent on various programs over a particular period. On the other hand, such a practice could be seen as embellishing the picture of Canada beyond what it should be, if you take the point of view that the measurement focus for establishing a real financial picture of the government is to measure the debt burden for future generations. Those fixed assets, particularly when you are talking about military hardware, can hardly be deducted from the bonds you owe. However, as I said, it depends on the measurement focus that you are trying to establish relative to the financial condition of the country.

I have one further point. The United States has published prototype financial statements. In these statements they include the depreciation of fixed assets. To put things in perspective, the reported deficit of the United States on the basis of these statements is about $30 trillion. If you had not depreciated those fixed assets, the deficit would have increased by 10 per cent of that amount. In my view such an exercise does not change the reader's perspective of the real financial condition of the government.

Senator Godfrey: But there is more of a distinction between groceries such as fighter aircraft and, say, office buildings. If you do not show the rent of an office building, then you show no liability and avoid the large capital expenditure, making the balance sheet look better. If you build one, which may be the best thing to do from a business standpoint, the whole thing goes out in one year, which is a gross misrepresentation. This committee once recommended what is called revenue dependency, in other words that departments pay rent for the space they occupy so that they have a revenue producing asset. I think they are experimenting with a department in Nova Scotia. However, can there not be a distinction between some types of assets and others, particularly if they are either producing revenue or saving in costs? Would that not be a reasonable compromise?

Mr. Desautels: Personally, I do not reject the notion that something needs to be done about recognizing certain types of capital assets, if, for no other reason, than to be able to judge how well the government has been maintaining its capital asset base. If I recall correctly, the government was accused for some time of neglecting its capital spending in the armed forces, which eventually caught up with them. If somebody were keeping track of the capital asset base and what was happening to it, the distinction might have been more clearly identified. I agree that there is a need for some kind of fixed asset reporting. In my presentation I classify this matter as one of the issues that could not be resolved in the immediate future, not necessarily from a conceptual point of view but, rather,

[*Traduction*]

public, elles ne sont pas destinées à produire des revenus. Le calcul de la dépréciation des biens immobilisés dans le secteur public permettrait notamment d'établir avec plus d'exactitude les coûts des divers programmes afin d'éviter que les dépenses soient comptabilisées en bloc dans les états financiers. De cette façon, on pourrait mesurer plus exactement les montants consacrés à divers programmes sur une période donnée. Par contre, certains pourraient y voir simplement un moyen d'embellir la situation financière du Canada, si l'on part du principe que l'on doit pouvoir mesurer en termes réels la situation financière du gouvernement afin de calculer la dette qu'auront à assumer les générations futures. Ces immobilisations, particulièrement lorsqu'il s'agit de matériel militaire, peuvent difficilement être soustraites des obligations que l'on doit rembourser. Cela dépend toutefois, je le répète, de ce que l'on cherche à accomplir en décrivant la situation financière du pays.

A ce propos, je voudrais faire une autre observation. Les États-Unis ont publié des modèles d'états financiers, qui tiennent compte de la dépréciation des biens immobilisés. Pour mieux nous situer, il convient de noter que, d'après ces états financiers, le déficit des États-Unis serait d'environ 30 billions de dollars. Sans la dépréciation des biens immobilisés il serait de 10 p. 100 plus élevé. A mon avis, cette façon de faire ne change rien à la perception qu'a le lecteur de la situation financière réelle du gouvernement.

Le sénateur Godfrey: Mais il y a une distinction supplémentaire à faire entre les dépenses courantes, comme celles relatives aux chasseurs et, par exemple, les immeubles de bureaux. Si l'on ne fait pas état des montants versés pour la location d'un immeuble de bureaux, le bilan paraît plus favorable du fait que cet élément de passif n'y figure pas, non plus que les importantes dépenses en immobilisations qu'exigerait l'acquisition de l'immeuble. Si l'on fait construire un immeuble, laquelle option semble être la plus avantageuse dans le cas d'une entreprise, sa valeur totale est passée en charges, ce qui entraîne une grossière déformation de la situation véritable. Le présent Comité a déjà recommandé que l'on adopte le principe de l'auto-financement, selon lequel les ministères seraient tenus d'assumer les coûts du loyer des locaux qu'ils occupent, de façon que le gouvernement ait un élément d'actif qui lui procure des revenus. Je crois que la formule est à l'essai dans un ministère en Nouvelle-Écosse. Cependant, ne peut-on pas faire une distinction à l'égard de certains types d'immobilisations, notamment si elles sont une source de revenus ou d'économies? Ne serait-ce pas là un compromis raisonnable?

M. Desautels: Pour ma part, je ne m'oppose pas à la nécessité de reconnaître certains types d'immobilisations, ne serait-ce que pour permettre de juger de la façon dont le gouvernement maintient son actif immobilisé. Si je me souviens bien, on a longtemps reproché au gouvernement son manque d'investissement dans le secteur militaire, et cette négligence a fini par lui retomber sur le nez. Si l'on avait pu suivre l'évolution de son actif immobilisé, l'écart aurait été plus facile à cerner. Je suis d'accord qu'il faut prévoir un mécanisme quelconque pour comptabiliser les immobilisations. Dans le mémoire que j'ai présenté, j'ai rangé cette question au nombre de celles qui ne pouvaient être réglées dans un avenir immédiat, non pas sur le plan théorique, mais plutôt sur le plan pratique. Or, il y a long-

[*Text*]

from a practical point of view. The government has been in business for a number of years and has fixed assets all over the place. I do not believe it has detailed fixed asset records. The implementation aspect of this matter would be quite tremendous and even if you decided to start tomorrow it would take quite a few years. I believe that Public Works is switching to revenue dependency and that it is taking them some time to accomplish it.

Senator Godfrey: However, there is a temptation with respect to government accommodation to rent premises since that looks better on the financial statement. Of course, the end result may be more expensive. In Ottawa we see a perfect example of this concept. Across the river, in Hull, there are many privately owned office building in which the government rents office space. We hear all sorts of arguments in favour of this practice. One argument is that the government did not have to put out any money to construct these buildings. Another argument is that it looks better on the accounts. If the government were to build these buildings it seems to me there should not be a vast difference in this respect. Surely, there must be some way that this could be set up as an asset, take the depreciation each year and, thus, create a better picture.

Senator Stanbury: My first question is closely allied to what we have just been discussing. One of the witnesses mentioned that inventories of supplies are not staged, that is, taken in lump sums. I have been attempting to visualize what type of supplies we are talking about and how serious the problem might be. There must be a huge quantity of a great many items which are in the hands of the government and not used up in a fiscal period. Is there any relation between this situation and the capital asset question? Is there a similar reason with respect to why the inventory of supplies should not be written off as they are used?

Mr. Caine: Again, I think that issue should be dealt with on the same basis—it should be managed and accounted for similarly. If you have a supply then you maintain it. There are huge quantities of various types of material ad it would have to be determined how much of it had any future use. For example, if there existed in the government's inventory 22 year's supply of battle fatigues, then it might have to be determined how much these items could valued at. However, in terms of the basic principle, it should be managed on the same basis on which you account. You should not make different decisions based on accounting than you would on management. Is this points toward better management of stocks of supply inventories, than that is just one further benefit.

Senator Stanbury: Mr. Desautels, I gather from what you have said that in the capital asset area changing the accounting procedure would not really make a great difference in the long run. Would you take a different view with respect to supplies?

[*Traduction*]

temps que le gouvernement exerce ses activités, de sorte qu'il a des immobilisations un peu partout. Je ne crois pas qu'il ait des états détaillés de ces immobilisations. La mise en œuvre d'un tel mécanisme constituerait une tâche énorme et, même si on devait commencer dès demain, il faudrait de nombreuses années pour y arriver. Je crois que le ministère des Travaux publics est en train de remplacer le régime actuel par un régime d'auto-financement, mais il lui faudra un certain temps pour y parvenir.

Le sénateur Godfrey: Dans le secteur public, on a toutefois tendance à louer les locaux dont on a besoin, parce que les états financiers ont ainsi meilleure figure. Bien sûr, la location peut, au bout de compte, revenir plus cher. A Ottawa, nous avons un parfait exemple de ce que peut donner un tel raisonnement. Ainsi, il y a beaucoup d'immeubles de bureaux d'appartenance privée de l'autre côté de la rivière, à Hull, dans lesquels le gouvernement loue des locaux. Nous entendons toutes sortes d'arguments en faveur de cette pratique, à savoir que le gouvernement n'a pas eu à investir pour la construction de ces immeubles et qu'il peut ainsi se donner une image plus favorable dans ses comptes. Or, il me semble que, si le gouvernement construisait lui-même ces immeubles, la différence ne serait pas très grande. Il doit sûrement y avoir moyen de prévoir une formule qui lui permettrait de soustraire chaque année le montant de la dépréciation et, par conséquent, de présenter un bilan plus favorable.

Le sénateur Stanbury: Ma première question se rapporte de près à ce dont nous venons de discuter. Selon un de ces témoins, les stocks d'approvisionnements ne sont pas échelonnés, mais pris globalement. Or, j'essaie de voir de quel type d'approvisionnement il s'agit pour me faire une idée de la gravité du problème. A la fin de chaque exercice financier, le gouvernement doit avoir d'énormes quantités de certains articles qui n'ont pas été utilisés. Y a-t-il un lien à faire entre cette question et celle des immobilisations? Y a-t-il, comme dans le cas des immobilisations, une raison pour laquelle les stocks d'approvisionnements ne pourraient être passés en charges au fur et à mesure qu'ils sont utilisés?

M. Caine: Encore une fois, j'estime que ces stocks devraient être traités comme les immobilisations, pour ce qui est tant de leur gestion que de leur comptabilisation. Quand on a un stock, il faut le maintenir. Le gouvernement a d'énormes quantités d'articles de toutes sortes, et il faudrait déterminer si ces articles pourraient servir un jour. S'il avait en stock, par exemple, des vêtements de combat pour 22 ans encore, il conviendrait de déterminer la valeur de ces articles. Mais pour gérer ces stocks, il faudrait se fonder sur les mêmes principes de base que ceux dont on se sert pour les comptabiliser. De sorte qu'il ne devrait pas y avoir de différence entre les décisions prises à des fins de comptabilité et celles prises à des fins de gestion. Si un tel raisonnement amenait le gouvernement à mieux gérer ses stocks de fournitures, ce serait tant mieux.

Le sénateur Stanbury: Monsieur Désautels, si j'ai bien compris le sens de vos propos, vous avez dit que le fait de modifier les pratiques comptables relatives aux immobilisations ne changerait pas grand-chose à long terme. Auriez-vous une opi-

[*Text*]

Mr. Desautels: The figures we are talking about would be quite different. The example I gave regarding fixed assets was a U.S. example; I do not think we have anything comparable in Canada on which to draw a similar conclusion. In terms of supply on hand and not yet spent, I do not know what the figures are. However, I do not see that this would be a big problem in terms of capturing it and switching to a different method of accounting. My own opinion is that it would not make a great deal of difference to the financial picture of the country. It would probably make a big difference in terms of the management of these assets. As Mr. Caine was saying, if these items are recorded then they tend to be managed better. If they do not appear anywhere in the statements then they tend to be forgotten about and are not managed with the same care.

Senator Stanbury: In looking at the examples with respect to the capital assets and the inventory of supplies, I am wondering how your institute committee will try to define the criteria which distinguish practices which should be used for business, in terms of GAAP, as opposed to government. It seems to me that is a terribly difficult area for you to approach and find accepted differences between the two.

Mr. Desautels: I agree, this is a difficult area to resolve. One way of doing it, which has been attempted and which is still in process, is to go back to square one and define the actual objectives sought by users of government financial statements and based on those objectives try to develop information which will meet them. The definition of objectives and users' needs is being carried out through consultation with different classes of users, including parliamentarians, rating agencies, government administrators and so on. So in choosing a preferable treatment, we are trying to base the choice on logical objectives. That is to say, if this is what you want then this is what we will need to provide you with in the way of information.

Senator Stanbury: I am certainly glad that you are tackling the job and that this committee does not have to do it at this stage.

I have one last question which I would like to ask more out of curiosity than anything else. In the pension field, where you have drawn attention to the curious practice we have talked about of taking money from the taxpayer, giving it to the province and taking back "never-never" notes, or whatever you want to call them, I cannot understand why we need agreement between the provinces and the federal government for the first steps in repairing that situation. I assume from what you have said that the provincial governments have undertaken to pay interest and when you say that they have been notionally paying it that means that on their books they have set it up as an amount owing and all they have to do is start paying. I realize that is not easy; however, surely it does not require any fresh agreement if they have already committed themselves to pay the amount. The same applies with capital, if they pay it

[*Traduction*]

nion différente en ce qui concerne les stocks d'approvisionnements?

M. Desautels: Les chiffres seraient très différents. L'exemple que j'ai cité en ce qui concerne les immobilisations était tiré des États-Unis; je ne crois pas que nous ayons rien de comparable au Canada sur quoi nous fonder pour tirer une conclusion analogue. Pour ce qui est de savoir quelle proportion des stocks n'ont pas encore été utilisés, je ne possède pas de chiffres à cet égard, mais je crois que l'on pourrait assez facilement récupérer ces stocks sur le papier et les comptabiliser selon une méthode différente. A mon avis, cela ne modifierait pas sensiblement la situation financière du pays, mais il y aurait sans doute des conséquences énormes en ce qui concerne la gestion de ces biens. Comme disait M. Caine, si l'on est tenu de consigner ces articles, on a tendance à mieux les gérer. S'ils ne figurent nulle part dans les états financiers, on a tendance à les oublier et à ne pas les gérer avec le même soin.

Le sénateur Stanbury: En examinant les exemples relatifs aux immobilisations et aux stocks d'approvisionnements, je me demande comment le comité de l'Institut va s'y prendre pour définir les critères qui permettront de déterminer les principes comptables généralement admis qui conviennent aux entreprises et ceux qui conviennent davantage au secteur public. A mon avis, il sera extrêmement difficile de trouver des différences généralement reconnues entre les deux secteurs.

M. Desautels: Je conviens qu'il s'agit d'une tâche difficile. On pourrait notamment aborder le problème, comme cela se fait actuellement, en repartant à zéro et en cherchant à définir les objectifs réels auxquels doivent répondre les états financiers du gouvernement pour répondre aux besoins de leurs utilisateurs, en vue de mettre au point des méthodes qui permettront de réaliser ces objectifs. Or, les efforts visant à définir ces objectifs ainsi que les besoins des utilisateurs se font en consultation avec les différentes catégories d'utilisateurs, dont les parlementaires, les sociétés de cotation et les administrateurs du secteur public. En vous recommandant telle ou telle formule, nous essayons de suivre un cheminement logique. Ainsi, si vous voulez atteindre tel objectif, voici les données que nous allons devoir être en mesure de vous fournir.

Le sénateur Stanbury: Je suis très heureux que vous vous attaquiez à cette tâche et que notre Comité n'ait pas à se pencher sur cette question pour le moment.

Je voudrais vous poser une dernière question, par curiosité surtout. Dans le domaine des pensions, vous avez attiré l'attention sur l'étrange pratique qui consiste à prendre l'argent des contribuables, pour le donner aux provinces en échange de billets à durée illimitée, et je n'arrive pas à comprendre pourquoi nous avons besoin d'une entente entre les provinces et le gouvernement fédéral pour entreprendre de remédier à cette situation. Je suppose, d'après ce que vous avez dit, que les gouvernements provinciaux se sont engagés à verser des intérêts, quand vous dites qu'ils les versent en théorie, c'est que ces montants figurent comme élément de passif dans leurs comptes, et qu'il ne leur reste plus qu'à commencer à payer. Je sais que ce ne sera pas facile, mais nous n'avons sûrement pas besoin d'une nouvelle entente si les gouvernements provinciaux se sont déjà engagés à verser ces montants. La même chose

[*Text*]

back then at least until 1992, or whatever it is, everything will move along fine. Is that not the case?

Senator Doody: For the record, Mr. Chairman, they are paying through roll-overs. That is to say, the interest is being paid every year through borrowed money.

Mr. Caine: That is right, the money is being paid through roll-overs.

Senator Doody: There are not "never-never" notes. These are legitimate promissory notes of indebtness which they legally have to pay.

Mr. Caine: I would like to make a point for the record. I was not the person who used the term "never-never".

Senator Doody: No, Senator Stanbury used that term.

Senator Stanbury: You said that they were notionally paying the notes.

Senator Roblin: Using a book entry is pretty notional.

Mr. Caine: The amounts owed on those notes are backed up by the provincial governments. To the same extent they back up any other note, they have not physically transfered cash from their accounts to the account of the pension plan since there has been no need to do so. There will be a need shortly to begin transferring cash. There will also be a cutdown on the availability of these funds from the CPP unless the contribution rate changes.

Senator Stanbury: You talked about an agreement which would have to be worked out with the province. It seems to me that there is no need for any agreement, is that right?

Mr. Caine: The amount loaned out to the provinces was approximately $20 billion. The amount of the total liability is $147 billion. The agreement, then, is with respect to how the $122 billion of unfunded pension liabilities is dealt with. The federal government operates that pension plan, as I understand the law, on behalf of the provinces. They would at least share in that debt, that unfunded liability. That agreement has not been reached and there has to be agreement in order to account for it properly.

Senator Doody: That involves nine of the provinces, does it?

Mr. Caine: Nine provinces, excluding Quebec, that is correct. Quebec has its own pension plan.

Senator Stanbury: So there are really two problems: first, the money has to come back from the provinces in terms of actual cash in interest and principal. Secondly, the contributions have not been big enough?

Mr. Caine: That is right.

Senator Stanbury: Therefore, that shortfall has to be made up. That is the agreement to which you are referring?

Mr. Caine: Yes.

[*Traduction*]

s'applique aux immobilisations; s'ils les remboursent au moins jusqu'en 1992, ou quelle que soit la date prévue, tout sera parfait. N'est-ce pas?

Le sénateur Doody: Je tiens à préciser, monsieur le président, que les sommes dues sont versées par roulement. C'est-à-dire que les intérêts sont versés chaque année à partir d'emprunts.

M. Caine: C'est juste, les sommes sont versées par roulement.

Le sénateur Doody: Il ne s'agit pas de billets à durée illimitée, mais bien de billets à ordre légitimes, par lesquels les provinces s'engagent devant la loi à payer certaines sommes.

M. Caine: Je veux que tout le monde sache que ce n'est pas moi qui ai utilisé l'expression «à durée illimitée».

Le sénateur Doody: En effet, c'est le sénateur Stanbury.

Le sénateur Stanbury: Vous avez dit qu'ils payaient les billets en théorie.

Le sénateur Roblin: Les écritures comptables sont effectivement des choses assez théoriques.

M. Caine: Les montant dus en vertu de ces billets sont garantis par les gouvernements provinciaux, tout autant que n'importe quel autre billet. Toutefois, ces derniers n'ont pas transféré physiquement ces fonds de leurs comptes à celui du régime de pensions, parce que la chose n'a pas été nécessaire, mais ils devront bientôt penser à effectuer ces transferts. Par ailleurs, une baisse des fonds disponibles en vertu du R.P.C. est inévitable à moins que le taux de cotisation ne soit modifié.

Le sénateur Stanbury: Vous avez parlé d'une entente qu'il faudrait négocier avec les provinces. Il me semble que nous n'avons nullement besoin d'une entente, n'est-ce-pas?

M. Caine: Le montant prêté aux provinces s'élève à environ 20 milliards de dollars. Le total de la dette est de 147 milliards. Il faut donc s'entendre sur la façon de récupérer ces 122 milliards de dette non provisionnée. Aux termes de la loi, telle que je la comprends, le gouvernement fédéral administre le Régime de pensions au nom des provinces. Celles-ci seraient donc appelées à assumer une partie du moins de cette dette non provisionnée. Aucune entente n'a encore été conclue, et il faut nécessairement que l'on s'entende sur la façon de comptabiliser cette dette.

Le sénateur Doody: Neuf provinces sont en cause, n'est-ce-pas?

M. Caine: En effet, neuf provinces, le Québec étant exclu du fait qu'il a son propre régime de rentes.

Le sénateur Stanbury: En vérité, il y a donc deux problèmes: premièrement, les provinces doivent verser en espèces le montant du principal et des intérêts; deuxièmement, les cotisations n'ont pas été suffisamment élevées?

M. Caine: C'est juste.

Le sénateur Stanbury: Par conséquent, ce manque à gagner doit être comblé. C'est ce sur quoi il faut s'entendre d'après vous?

M. Caine: Oui.

[*Text*]

The Deputy Chairman: On that issue, you were mentioning in your paper that there are a number of options to consider with respect to the Canada Pension Plan. You have attached an appendix in which you mention those options.

Mr. Caine: Yes.

The Deputy Chairman: Right now, however, for the purposes of the financial statements of the federal government, how should this situation be presented apart from the way in which it is presented now? Do you have an opinion on that? Do you think that we should run through all of those options and make up our own minds as to how this matter should be treated? Do you have an option in respect of how it should be handled now?

Mr. Caine: The options presented in the appendix are for the future and they depend on policy decisions. I think that the treatment now would involve the recognition of the liability and an agreement among the provinces as to how that should be shared, in my view, at least there should be a recognition of the liability. The allocation of that is something that has to be done by negotiation and could not be included in this paper. The options that are presented here are theoretical or are models that have been discussed in the past which depend on how the plan is funded in the future. The liability exists today, however, and that must be recognized.

The Deputy Chairman: With respect to accounting, you would propose that it go through the consolidated fund, the revenues and the disbursements?

Mr. Caine: The recognition of the liability by the Government of Canada would have to depend on the deliberations as to the sharing of the responsibility among the provinces and the federal government. I do not know whether or not it would be the entire responsibility of the provinces or a shared responsibility as between the federal and provincial governments. I believe that it is going to take some time to determine the exact amount of this liability and to decide on the appropriate response in government accounts.

The other issues that I have raised are fairly clear and straightforward, but, as to this one, there is need of a great deal of work, negotiation and discussion before an appropriate solution can be found.

The Deputy Chairman: Would that apply to the unemployment insurance fund?

Mr. Caine: No, Mr. Chairman, I do not think so. I think that is a fairly straightforward matter.

The Deputy Chairman: That is a program for the province?

Mr. Caine: No, it is a federal program. Virtually all of the other issues that I have raised in the paper and which have been raised by the Auditor General are, I believe, solvable on a timely basis. The others—the capital assets and other issues that we have talked about—are much more difficult in that they are more long-range and would take a great deal of discussion before a solution could be found.

[*Traduction*]

Le vice-président: A cet égard, vous dites dans votre mémoire qu'un certain nombre de possibilités méritaient d'être examinées en ce qui concerne le Régime de pensions du Canada. Vous avez joint à votre mémoire une annexe dans laquelle vous décrivez ces différentes possibilités.

M. Caine: Oui.

Le vice-président: Mais, à l'heure actuelle, quelles modifications faudrait-il apporter, d'après vous, à la façon de présenter les états financiers du gouvernement fédéral? Avez-vous une opinion à ce sujet? Croyez-vous que nous devrions examiner chacune de ces possibilités et décider nous-mêmes des mesures à prendre? Avez-vous quelque chose à nous proposer quant aux mesures à prendre dès maintenant?

M. Caine: Les possibilités décrites en annexe sont des suggestions pour l'avenir et elles comportent nécessairement des décisions de principe. A mon avis, ce qu'il faudrait maintenant, c'est que l'on reconnaisse l'existence de la dette et que les provinces s'entendent sur la façon de se la répartir. Or, la répartition de la dette est une chose à négocier et qui ne pouvait être abordée dans le mémoire. Les possibilités décrites dans ce mémoire sont des propositions théoriques ou des modèles dont on a discuté dans le passé, et le choix de l'une ou l'autre dépendra de la façon dont le régime sera financé à l'avenir. Cependant, la dette existe à l'heure actuelle, et il faut la reconnaître.

Le vice-président: Pour ce qui est de la comptabilité, vous proposeriez que le tout passe par le Fonds consolidé, tant les rentrées que les sorties?

M. Caine: La reconnaissance de la dette par le gouvernement du Canada dépendra des négociations concernant la répartition du passif entre les provinces et le gouvernement fédéral. Je ne sais pas si elle sera assumée entièrement par les provinces ou répartie entre celles-ci et le gouvernement fédéral. Je crois qu'il faudra un certain temps pour déterminer le montant exact de la dette et décider de la façon de l'inscrire dans les comptes du gouvernement.

Les autres questions que j'ai soulevées sont assez claires et simples, mais celle-ci exigera beaucoup de travail, de négociation et de discussion pour trouver une solution acceptable.

Le vice-président: Cette constatation vaut-elle également pour le fonds d'assurance-chômage?

M. Caine: Non, monsieur le président, je ne le crois pas. Je crois que cette question-là est assez simple.

Le vice-président: Il s'agit d'un programme provincial?

M. Caine: Non, il s'agit d'un programme fédéral. A peu près toutes les autres questions que j'ai soulevées dans le mémoire et qui ont été soulevées par le Vérificateur général peuvent être réglées dans un délai raisonnable. Les autres—celles concernant les biens immobilisés de même que les autres sujets dont nous avons discutés—sont beaucoup plus difficiles, puisqu'elles s'échelonnent à plus long terme et qu'elles exigeraient beaucoup de discussion pour pouvoir en arriver à une solution.

[*Text*]

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like to add an historical note to the discussion about the Canada Pension Plan, because our witnesses and some honourable senators have brought the provinces into the responsibility for financing this fund. That was not how it started. It started as an initiative of the federal government on its own behalf, by which the government decided to charge the employers and the employees this contribution towards the new Canada Pension Plan. When they began, they ran into an obstacle in the province of Quebec, which, quite intelligently, foresaw that there would be large sums of money accumulated, at least at the beginning, over which that province desired to have the control. As this matter trespassed on what was then considered to be provincial constitutional territory, the Quebec people had quite an argument.

Therefore, as a compromise, or in order to get a universal plan across the nation, emissaries from Ottawa went to Quebec, arranged for that province to have its own plan and the control of that money there that the plan would accumulate. Of course, the minute that was done, the door was open. The federal government on its own initiative, as far as I know, indicated to the other provinces that, if they would like to have the use of this money until it was needed, they could have it. I remember that I regarded this as a bit of a pleasant windfall at the time. That is the reason why the provinces now have this $20 billion that they have been using for some time.

While it is perfectly possible that, in the future, there may be some inclination on the part of the provinces to contribute to this plan in a way in which they do not now, I do not think we should assume that that will happen.

Senator Doody: Don't count on it.

Senator Roblin: No. I think that it might be of value to have one impartial observer remind us of the events of the time.

I will proceed to something else. An interesting point was raised about national accounts and their comparison to the public accounts. I think that the national accounts, generally speaking, are more useful than public accounts. There is one point on which I would like clarification, however. Does the national accounting system cover the points of difficulty that have been raised in this brief? Do they take care of the unfunded liability of the Canada Pension Plan? Do they deal with the unemployment insurance fund or international loans or crown corporations in any way? It is my impression that they do not, but I would like the witnesses to give their comments in that regard.

Mr. Caine: In looking at all of the sources available, the answer is no, they do not deal with those matters so as to present a financial picture. The information is there but it is not put into a framework that means anything.

Senator Roblin: That was my impression. Therefore, we cannot really look at the national accounts and say that that is what we want. We have to go beyond that. I think that the

[*Traduction*]

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je tiens à ajouter une note historique à notre discussion au sujet du Régime de pensions du Canada, étant donné que nos témoins et certains des honorables sénateurs ont fait allusion à la responsabilité des provinces relativement au financement de ce fonds. Or, il n'en a pas toujours été ainsi. L'initiative est venue du gouvernement fédéral qui voulait obliger les employeurs et les employés à cotiser à un nouveau Régime de pensions du Canada. Celui-ci s'est toutefois heurté dès le départ à l'intransigeance du Québec qui, avec beaucoup de perspicacité à mon avis, considérait que le Régime permettrait d'accumuler d'importantes sommes d'argent, du moins au début, que la province voulait administrer elle-même. Comme il s'agissait d'une question de compétence provinciale, le Québec se trouvait en position de force.

Par conséquent, afin d'en arriver à un compromis ou pour assurer la mise en œuvre d'un régime universel dans tout le pays, le gouvernement fédéral a dépêché ses représentants au Québec, qui ont négocié une entente selon laquelle la province pouvait mettre sur pied son propre régime et décider de l'utilisation des fonds qui y seraient accumulés. La voie était donc ouverte aux autres provinces. Aussi le gouvernement fédéral a-t-il lui-même pris l'initiative, que je sache, d'indiquer aux autres provinces qu'elles pourraient avoir accès aux fonds du Régime si elles en avaient besoin. Je me souviens avoir pensé à l'époque que c'était un peu comme la manne envoyée du ciel. C'est ce qui explique que les provinces aient maintenant ces 20 milliards de dollars dont elles disposent depuis un certain temps déjà.

Même s'il est tout à fait possible qu'à l'avenir les provinces soient disposées à contribuer au Régime, contrairement à ce qu'elles font à l'heure actuelle, il ne faut pas présumer que c'est ce qui va se produire.

Le sénateur Doody: N'y comptez pas.

Le sénateur Roblin: Non. Je crois qu'il peut être utile qu'un témoin impartial nous remette en mémoire les événements de l'époque.

Je vais passer à autre chose. On a soulevé un point intéressant au sujet des Comptes nationaux, par rapport aux Comptes publics. Je crois que, de façon générale, les Comptes nationaux sont plus utiles que les Comptes publics. Je voudrais toutefois obtenir une précision. Le système national de comptabilité tient-il compte des sources de difficultés qui ont été soulevées dans ce mémoire? Prend-il en considération la dette non provisionnée du Régime de pensions du Canada? Tient-il compte du fonds d'assurance-chômage, des prêts internationaux ou des sociétés de la Couronne? J'ai l'impression que non, mais je voudrais que les témoins nous fassent part de leurs observations à cet égard.

M. Caine: Compte tenu de toutes les sources de données disponibles, je dois répondre que le système ne tient pas compte de ces questions de manière à présenter un tableau financier. Les informations sont là, mais elles ne sont pas agencées de façon à avoir une signification.

Le sénateur Roblin: C'est bien ce que je pensais. Alors, nous ne pouvons pas examiner les Comptes nationaux et dire: voilà ce que nous voulons. Il nous faut aller au-delà. Je crois que le

[*Text*]

problem was stated with admirable clarity in the first paragraph on page 2 of Mr. Caine's observations. I will read the sentence to which I refer:

> The fundemantal difference is that government accountants record transactions in accordance with law, rather than in reference to a set of generally accepted accounting principles.

I stop there, for the moment, because that is a very important concept.

It would probably be agreed that generally accepted accounting principles—those which are accepted by the business community—do not necessarily constitute the standard that a better set of accounting principles would outline for government activities, because there is a difference.

My question is: How far have you got in defining a set of accounting principles that is better than the legalistic ones that we now have with respect to government finance? You have raised a number of very important issues in your statement here, and I assume that that constitutes at least part of what you think should be included in a better standard of accounting principles for governments. Is there anything left out that is important? I have a corollary question: Is somebody working o n this thing? If so, who?

Mr. Caine: I will comment briefly, and, if it is permitted, pass the question to Mr. Desautels, who has worked a great deal on this issue.

In preparing the paper, I came at it from the point of view of trying to justify why the Government of Canada would not want to use generally accepted accounting principles—that is, principles accepted and understood by the businessman, the taxpayer and the resident of this country. Why would the government not want to account for financial obligations on a fully funded basis, and so on? Therefore, in terms of a generally accepted framework, that is the framework that it would come from.

I repeat that there is a great deal of work being done on the generally accepted accounting principles. Perhaps Mr. Desautels could speak further to that.

Mr. Desautels: Senator Roblin, the Canadian Institute of Chartered Accountants three years ago set up a committee to look precisely into that. The committee is making a certain amount of progress, but it is slow in getting consensus because it is trying to arrive at that consensus among the federal government and the 10 provincial governments. Certainly, however, there is a great deal being done at that level. In addition to that, a certain number of governments have also undertaken initiatives at the federal level. I am aware that the Comptroller General is proceeding along that line. Behond that, it seems that a of a sudden, over the past two or three years, a number of other countries have decided that this was important and have set up a similar task force. I know that England is doing that, and the United States has recently set up what it calls a GASB, a Government Accounting Standards Board. I understand that Australia has also started an initiative in that direction. Today there is not a set of generally accepted accounting

[*Traduction*]

problème a été adminirablement expliqué par M. Caine dans le premier paragraphe de la page 2 de son mémoire. Il s'exprime ainsi:

> La différence fondamentale tient au fait que les comptables gouvernementaux enregistrent les transactions conformément aux lois, sans égard à un ensemble de principes comptables généralement acceptés.

Je m'arrête ici pour le moment, étant donné qu'il s'agit d'un concept très important.

Je crois qu'on s'entendrait probablement pour dire que les principes comptables généralement acceptés—ceux qui sont acceptés par le monde des affaires—ne constituent pas généralement la norme mieux qu'un ensemble de principes comptables ne le ferait pour les activités gouvernementales, étant donné qu'il existe une différence.

My question est la suivante: où en êtes-vous quant à la définition d'un ensemble de principes comptables qui conviendraient mieux que les lois que nous observons à l'heure actuelle en ce qui concerne les finances gouvernementales? Vous soulevez un certain nombre de questions très importantes dans votre exposé et je suppose que cela constitue du moins une partie de ce qui devrait être inclus selon vous dans une meilleure norme de principes comptables pour les gouvernements. Laisse-t-on de côté à l'heure actuelle un élément important? Quelqu'un s'occupe-t-il de cette question? Dans l'affirmative, qui?

M. Caine: Je ne dirai que quelques mots et, si vous le permettez, je demanderai à M. Desautels qui a beaucoup travaillé sur cette question d'y répondre.

Mon intention, en préparant ce mémoire, était de tenter de justifier la raison pour laquelle le gouvernement du Canada ne veut pas recourir à des principes comptables généralement acceptés—c'est-à-dire des principes acceptés et compris des hommes d'affaires, des contribuables et des résidents de ce pays. Pourquoi le gouvernement ne veut-il pas d'un compte entièrement consolidé pour ses obligations financières et ainsi de suite? Ainsi, par cadre généralement accepté, on entend le cadre dont il proviendrait.

Je répète qu'il se fait énormément de travail sur les principes comptables généralement acceptés. M. Desautels pourrait peut-être ajouter quelque chose.

M. Desautels: Sénateur Roblin, il y a trois ans l'Institut canadien des comptables agréés a mis sur pied un comité pour étudier précisément cette question. Ce comité a légèrement progressé mais il éprouve des difficultés à créer un consensus chez le gouvernement fédéral et les dix gouvernements provinciaux. On peut toutefois affirmer qu'il se fait énormément de travail à ce niveau. Un certain nombre de gouvernements ont également pris certaines initiatives au niveau fédéral. Je sais que le Contrôleur général travaille en ce sens. En outre, il semble tout à coup que depuis deux ou trois ans, un certain nombre d'autres pays aient décidé de reconnaître l'importance de la question et ont mis sur pied un groupe de travail similaire. Je sais que c'est le cas pour l'Angleterre et que les États-Unis ont récemment créé ce qu'ils appellent le GASB Government Accounting Standards Board. Je crois que l'Australie fait également des efforts en ce sens. Son gouvernement ne dispose pas aujourd'hui d'un ensemble de principes comptables générale-

[*Text*]

principles for government. However, I am encouraged by the extent of the effort that is presently going on.

Senator Roblin: I would like to have something a little better than that, because this committee at some time has to report on this subject. I expect that if we were to wait for all of these various bodies, including yours, we might have to wait a long time. We know how dfifficult it is to get draft accounting regulations approved by the profession, and it will be even more difficult to get them approved by the government. I am wondering whether it is a practical proposition to ask someone to cull through what the Auditor General is teeling us, to determine the principles that he has identified—perhaps your work also—in order to get at least some progress made on this question of the general principles that ought to apply to government.

That leads me to my second question. Someone used the phrase that the economic substance of what goes on should be disclosed in these reports. I think that is an excellent concept. I am glad to adopt it. I will soon be claiming the credit for it if you d'ont watch out.

In paragraph one of your brief you mention the lack of a comprehensive framework. That leads to the question of the accounting entity. That is probably the key thought. Mr. Desautels puts it down as number one in his list of priorities. Can you help us in defining the term "accounting entity" as it refers to federal government financial reports?

Mr. Desautels: I have my own view of what the accounting entity should be for the federal government.

Senator Roblin: Well, let us hear it.

Mr. Desautels: I take quite a broad view of what the accounting entity of the Government of Canada should be. I think it would include, as such, all of its agencies, departments, corporations, and so on—operations that are very close to government-type activities. I think the entity should also include information, or should, in its objective, cover other activities of its non-government or commercial-type activities—such as Air Canada, CN, and so on—but report it in a different style than the way government-type activities would be reported. As an example, certain governments in Canada have adopted this approach—in B.C. and Alberta. To take B.C. as an example, they have certain very interesting summaries as notes to their financial statements, which summarize their investments in certain crown corporations by sector—whether it be the transportation sector of any other area. That is part of the main statement. As a user, you can get, through the one set of statements, information on what is consolidated in the main government field of activity, plus, as additional information through note disclosure, information on what is not consolidated but which represents activities of the investments that the government has in crown corporations. So I think the ultimate objective would be that through that one set of statements you could get a good perspective of what the Government of Canada is all about, regardless of the form in which it carries out those activities.

[*Traduction*]

ment acceptés. Je suis toutefois encouragé par les efforts déployés à l'heure actuelle.

Le sénateur Roblin: J'aimerais en savoir un peu plus, étant donné que notre Comité devra un jour présenter un rapport à ce sujet. J'ai l'impression que si nous devions attendre les résultats des études de ces divers organismes, dont le vôtre, il se pourrait que nous attendions longtemps. Nous savons combien c'est difficile de rédiger des règles comptables et de les faire approuver par la profession et combien ce sera plus difficile encore de les faire approuver par une profession au sein du gouvernement. Je me demande s'il est pratique de demander à quelqu'un d'analyser les propos du Vérificateur général, de déterminer les principes qu'il a identifiés—c'est peut-être également votre travail—afin de faire quelques progrès dans cette question qui consiste à savoir quels principes généraux devraient s'appliquer au gouvernement.

Cela m'amène à ma deuxième question. Quelqu'un a dit que les données économique réelles sur ce qui se passe devraient être divulguée dans ces rapports. Il s'agit selon moi d'une idée excellente. Je suis heureux de l'adopter. J'en réclamerai bientôt la paternité si vous ne faites pas attention.

Au paragraphe 1 de votre mémoire vous faites allusion à l'absence d'un cadre de référence global. Cela mène à la question de «l'entité comptable". C'est probablement la clé. M. Desautels l'a placée au premier rang sur sa liste de priorités. Pouvez-vous nous aider à définir l'expression «entité comptable» en ce qui a trait aux états financiers du Gouvernement fédéral?

M. Desautels: J'ai ma propre opinion sur ce que l'entité comptable devrait être pour le gouvernement fédéral.

Le sénateur Robin: Eh bien! Faites-nous en part.

M. Desautels: L'entité comptable du gouvernement du Canada devrait selon moi être très vaste. Elle devrait englober notamment tous ses organismes, ses ministères, ses sociétés—activités qui se rapprochent beaucoup des activités de type gouvernementales. Je crois qu'elle devrait également inclure l'information, ou devrait, dans son objectif, couvrir les activités autres que ses activités non-gouvernementales ou commerciales—Air Canada et le CN par exemple. Elle devrait toutefois en faire rapport différemment des activités gouvernementales. Certains gouvernements au Canada ont adopté cette façon de procéder, la Colombie-Britannique et l'Alberta. En Colombie-Britannique, le gouvernement joint certains résumés très intéressants pour compléter ses exposés financiers. Ceux-ci donnent un aperçu des investissements dans certaines sociétés de la Couronne par secteur—qu'il s'agisse du secteur des transports ou d'un autre secteur. Ces résumés font partie de l'exposé principal. Le lecteur peut obtenir, en consultant la série d'exposés, des renseignements sur ce qui est consolidé dans le principal champ d'activités du gouvernement ainsi que d'autres renseignements supplémentaires, par le biais d'une note, sur ce qui n'est pas consolidé mais sur ce qui représente les activités des investissements que le gouvernement possèdent dans les sociétés de la Couronne. L'objectif ultime devrait être de pouvoir se faire grâce à une série d'exposés, une bonne idée de ce qu'est le gouvernement peu importe la forme sous laquelle il exerce ces activités.

[*Text*]

Senator Roblin: I think that last statement, "regardless of the form in which it carries out those activities», covers a lot of territory. There are many corporations under that rubric. I guess you would also include, in your universe, identifiable liabilities, even if they were only contingent, as being expressed and in some way brought to public attention. The CPP is a good example of that kind of thing. That is one of the questions that we shall have to answer: What is the accounting entity?

On a rather small point, I would like to have your opinion with respect to the Unemployment Insurance account, in which I take some interest. You indicate that the government treats something as an asset which is questionable in that category. It left me with the impression that it was really a liability. Elsewhere in your brief you made reference to other "assets" which were perhaps something else. Would you like to expand on those classifications of assets which have a question mark after them?

Mr. Caine: It comes back to the process by which the Unemployment Insurance account is accounted for in the Government of Canada statements, and it is treated as a flow-through account. It was usually considered to be a net liability, but because of insufficient funding of obligations that were accrued, through high levels of unemployment, the amount of the obligation exceeded the amount that had been voted up to that point by Parliament. It showed as a negative liability—I have trouble understanding that—which effectively turns out to be a deferred charge against the deficit. If it was not charged to the deficit in 1983, it presumably would be charged in 1984, although the financial statements have not yet been issued. It is a question of timing, of recognition of that amount. It should not have been shown as an asset. It is clearly not an asset. As you said, it is a delay in voting appropriation, for approval to pay those funds.

Senator Roblin: The answer I get when I ask government witnesses about this is that "Oh well, the government is going to recapture it from the employer and employees at some future date, when either they raise the "rates—which are now pretty high—"or when unemployment figure comes down, so that the present rates will cover the liability". You seem to have somewhat less confidence that that will happen.

Mr. Caine: You are correctly surmising my opinion of that. I think you should make your policy decisions and account for them, and if you change your policy decisions, then you should account for that when you change your policy decisions. If the amount was a liability at the end of 1983, then that is how it should be accounted for. If you change the rates, or make any other decisions, you should account for it that way.

Senator Roblin: There is another wringer in this policy of UIC, because it not only pays Unemployment Insurance, but through a recent amendment of the act, the government can draw on it freely, so far as I can remember, for money to finance other programs which might help unemployment, such as retraining and things of that sort. If you do much of that,

[*Traduction*]

Le sénateur Roblin: Je crois que votre dernière phrase «peu importe la forme sous laquelle il exerce ces activités» englobe énormément de choses. Quantités de sociétés relèvent de cette rubrique. Je suppose que vous incluriez également les dettes identifiables, même si elles n'étaient que provisoires, comme étant exprimées et, d'une certaine façon, portées à l'attention du public. Le RPC en est un bon exemple. C'est une des questions auxquelles il nous faudra répondre: quelle est l'entité comptable?

En ce qui concerne une question moins importante, j'aimerais que vous me donniez votre opinion à l'égard du compte d'assurance-chômage auquel je m'intéresse particulièrement. Vous indiquez que le gouvernement impute le déficit de celui-ci à l'actif, ce qui peut être mis en doute dans cette catégorie. J'ai bien l'impression qu'il s'agissait en fait d'un passif. Ailleurs dans votre mémoire vous parlez d'autres «actifs» qui étaient peut-être autre chose. Auriez-vous l'obligeance de nous expliquer ces catégories d'actifs accompagnées d'un point d'interrogation?

M. Caine: Cela nous ramène à l'imputation du compte d'Assurance-chômage dans les états financiers du gouvernement du Canada. On le considère comme un compte de transfert. On avait l'habitude de le considérer comme un passif net mais étant donné l'augmentation du déficit imputable à la hausse du taux de chômage, le montant des débours a dépassé les crédits votés jusqu'alors par le Parlement. Il est apparu comme un passif négatif—j'ai de la difficulté à le comprendre—qui est finalement apparu comme des frais différés à l'égard du déficit. S'il n'est pas apparu dans le déficit de 1983 il y figurera probablement en 1984, bien que les états financiers n'aient pas encore été publiés. C'est une question de choix du moment, de reconnaissance du montant. Il n'aurait pas dû apparaître comme élément d'actif, car il n'en est clairement pas un. Comme vous l'avez dit, il s'agit d'un retard dans le vote des crédits, dans l'approbation du versement de ces fonds.

Le sénateur Roblin: La réponse que j'obtiens lorsque j'interroge des représentants du gouvernement à ce sujet est la suivante: «Le gouvernement récupérera ultérieurement ce montant auprès de l'employeur et les employés lorsqu'il haussera les cotisations—qui sont déjà très élevées à l'heure actuelle—ou lorsque le chômage diminuera, de sorte que les taux actuels couvriront le passif». Vous semblez avoir toutefois moins confiance que cela se produira.

M. Caine: Vous avez tout à fait raison. Je crois que vous devez prendre des décisions et en rendre compte et lorsque vous changez d'idée, vous devriez être tenu d'en rendre compte. Si le montant correspondait à un passif à la fin de 1983, c'est comme élément de passif dont il devrait être rendu compte. Si vous modifiez les taux ou prenez n'importe quelle autre décision, vous devriez en rendre compte.

Le sénateur Roblin: Il y a un autre échappatoire dans la politique de l'assurance-chômage. En effet, on puise dans le Fonds non seulement les primes d'assurance-chômage, mais par le biais d'une modification récente à la Loi, le gouvernement peut prélever sur celui-ci des crédits, si je me rappelle bien du moins, pour financer d'autres programmes qui pourraient aider à atténuer le chômage, par exemple des program-

[*Text*]

you can see that the possibility of collecting the deficit from the employers and employees becomes even remote.

Mr. N. Glenn Ross, Partner, Coopers & Lybrand, Chartered Accountants, Ottawa, Ontario: The matter of accounting for the law has come up before this committee on a number of occasions. In the private sector there are many cases where clients are governed by law, the income tax law, the utility law and other regulations. Does the private sector do anything different from government accountants? How does the private sector cope with this problem of the difference between law and substance?

Mr. Caine: The question of substance presumes a framework against which you review a transaction, commitment or decision. You review it against industry standards and the intentions of the people involved to record the liabilities according to generally accepted accounting principles which have been developed over time and give a framework or some meaning to economic substance. Generally the economic substance of the transaction is the principle to which the private sector accounting practices adhere. A good example is lease accounting where the principle of the of the transaction is what is intended to be presented in a comprehensive way.

Mr. Desautels: I was also going to use the example of long-term leases. Although these are leases, you do capitalize the asset you have acquired through the lease on the basis that you have acquired an asset in much the same way as if you had bought it for cash. So the notion of substance over form is generally accepted in the private sector.

Mr. Ross: Then it is possible to construe the law strictly or interpret the law by looking through it and accounting for it on a proper basis without breaking it? My point is that several senators have raised the question when the answer is given that it is according to the law, "Why doesn't the government change it?" In almost all cases the private sector could strictly interpret contracts and regulations or look through them and report on the economic substance. The law is often a crutch rather than essential to reporting in a different way, and I was trying to see whether there are things to be learned from the private sector that would apply in goverment.

The Deputy Chairman: If there are no further questions, I would like to thank Mr. Caine and Mr. Desautels for appearing here today and assure them that their presentations and opinions will be taken into consideration in compiling the final report.

The comittee adjourned.

[*Traduction*]

mes de recyclage et autres choses du genre. Recourez souvent à cette pratique et vous vous rendrez compte que la possiblité de récupérer un déficit auprès des employeurs et de employés est encore plus lointaine.

M. N. Glenn Ross, Associé, Coopers & Lybrand, Comptables agréés, Ottawa, Ontario: La question de l'enregistrement des opérations financières conformément aux lois a été soulevée à plusieurs reprises devant ce Comité. Dans le secteur privé, il y a de nombreux cas où les clients sont régis par une loi, la Loi de l'impôt sur le revenu et par d'autres règlements. Le secteur privé agit-il différemment des comptables du gouvernement? Comment le secteur privé règle-t-il ce problème de la différence entre la loi et les faits?

M. Caine: Les faits supposent un cadre de référence par rapport auquel vous étudiez une transaction, un engagement ou une décision. Vous l'étudiez en fonction des normes industrielles et des intentions des personnes qui s'occupent d'inscrire les éléments de passif conformément à des principes comptables généralement acceptés qui ont été élaborés au fil des ans et qui procurent un cadre de référence ou expliquent les faits économiques. De façon générale, les faits économiques de la transaction sont le principe auquel adhèrent les pratiques comptables du secteur privé. Un bon exemple en est la comptabilité en matière de bail où le principe de la transaction est ce qu'on a l'intention de présenter d'une façon complète.

M. Desautels: J'étais aussi sur le point d'utiliser l'exemple des baux à long terme. Bien qu'il s'agisse de baux, vous capitalisez l'actif que vous avez acquis par l'intermédiaire du bail étant donné que vous l'avez acquis un peu de la même manière que si vous l'aviez acheté comptant. Ce sont donc en général les faits économiques qui l'emportent sur la forme dans le secteur privé.

M. Ross: Il est donc possible d'interpréter strictement la loi sans l'enfeindre? Le point que je veux faire ressortir c'est que plusieurs sénateurs ont soulevé la question lorsqu'on leur a répondu que l'on respecte la loi. «Pourquoi le gouvernement n'apporte-t-il pas de modification?» Dans presque tous les cas, le secteur privé pourrait interpréter strictement les contrats et les règlements ou, en fait, les étudier et présenter des états financiers basés sur des faits économiques. La loi sert souvent de béquille plutôt que d'outil essentiel pour établir des états d'une manière différente. Je tentais de voir si le secteur privé ne pouvait nous apprendre quelque chose que l'on pourrait appliquer au gouvernement.

Le vice-président: S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais remercier MM. Caine et Desautels d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Je les assure que leurs mémoires et leurs opinions seront pris en considération lorsque nous rédigerons notre rapport final.

Le comité suspend ses travaux.

APPENDIX "NF-8"

ACCOUNTING FOR THE GOVERNMENT OF CANADA

A DISCUSSION PAPER

May 1984

BRIAN CAINE, C.A.
Partner - Clarkson Gordon

ACCOUNTING FOR THE GOVERNMENT OF CANADA

A DISCUSSION PAPER

Accounting for the Government of Canada is an immense task - with roughly 650,000 public servants, plus employees of Crown corporations, annual expenditures of over $80 billion and annual borrowings which exceeded $22 billion in 1982/83.

Over the years the Treasury Board and in particular the Office of the Comptroller General and the Auditor General have fought over how the federal government should prepare its financial statements. The Finance Minister's standard defense has been that these are matters of accounting theory only. This paper sets out to question that view - to show that these "matters of accounting theory" are critical to understanding the financial shape of Canada.

It should be stated that most of the problems with accounting for the Government of Canada are common to those faced by most Western governments. In fact, Canadian governmental accounts compare favourably with those of other countries in terms of availability of information. However, the problems faced in Canada are serious and in need of prompt action.

The Deficit

Perhaps the most widely discussed element of Canada's financial statements is the deficit. This has become more controversial in the last year since the deficit has ballooned to almost $25 billion in 1983 from an average of $12 to $13 billion in each of the three previous years.

To understand the composition of the deficit, it is important to understand the difference between commercial accounting practices and those followed in the federal government. The fundamental difference is that government accountants record transactions in accordance with law, rather than in reference to a set of generally accepted accounting principles. Unfortunately, the laws have not been drafted with any overall framework of financial accountability in mind other than recording how they have spent taxpayers money in the year. This lack of a comprehensive financial framework has resulted in somewhat of a patchwork approach to accounting.

Fundamentally, the deficit is the difference between the budgetary expenditures which are made by the government and its revenue. "Budgetary expenditures" are defined as simply those transactions which are included in calculating the deficit - all other expenditures are accounted for as assets of the Government of Canada. As an example, a loan to a third world country is not considered a budgetary transaction, and is therefore recorded as an asset (whether or not there is in fact any hope of repayment).

Another fundamental difference between commercial accounting practices and government accounting is the treatment of capital expenditures. Capital expenditures, such as purchasing a fighter aircraft, constructing a federal building, etc. are considered "budgetary transactions" and therefore are immediately written off to the deficit, rather than being treated as capital assets. Purchases of supply inventories are considered expenses (i.e. deficits) of the year in which they are acquired, rather than being treated as an asset which is charged to the deficit in the year of use. There are different opinions as to whether or not this practice is appropriate, in that "assets" have a different meaning in governmental operations than in commercial enterprises.

Another fundamental area which is critical to understand is that a number of transactions are not considered part of the deficit. Major transactions which are not included in calculating the deficit are:

o Loans and advances to Crown corporations

A loan or advance to a Crown corporation can be made and deemed to be an asset at the discretion of the government. In this case it would be a non-budgetary expenditure and therefore not included in the deficit. This could be done regardless of the use to which the advance may be put. For example an advance may be used by a Crown Corporation to fund operating expenditures, or there may be other reasons to believe that it will never be repaid. But these transactions are not considered directly part of the deficit.

o Operations of agent and other Crown corporations

The operations of agent and other Crown corporations (e.g. Air Canada, Petro Canada, DeHavilland etc.) are kept separate and not consolidated in the accounts of Canada. The only Crown corporations accounts which are consolidated are the 14 "departmental" Crown corporation (e.g. Economic Council of Canada).

The effect of this is not to recognize gains or losses in the accounts of Canada as they occur in the Crown corporations. Where, as in the case of Canadair the losses directly relate to government decisions (and are allowed to continue through loan guarantees), this principle is clearly questionable.

o Unemployment insurance, Canada pension plan and Canadian Ownership Account (COA)

The unemployment insurance fund, Canada pension plan and the C.O.A. are maintained as the separate funds outside of the overall accounts of the Government of Canada. As we will discuss later, this practice has the potential for mistating the deficit.

Contrary to what many people believe, government borrowings do not directly affect the deficit. Borrowing is treated similarly to commercial operations in that the liability is recognized once the funds are received but the cash received is only accounted for as part of the deficit when it is expended. Interest of course, when paid, is a budgetary expenditure and is included in the calculation of the deficit.

Summary of Accounting Issues with the Public Accounts of Canada

The basic problem in the public accounts is that they do not present a complete comprehensive summary of the assets, liabilities, revenue and expenditures of Canadian governmental operations. As a result, members of Parliament do not have a clear picture of:

- The state of financial health of the government.
- The total effects of the operations of government whether carried out through government departments or Crown corporations. The current rules make it possible to mask the true nature of transactions by simply funnelling them through Crown corporations. On the other hand the lack of equity accounting means that the "winners" are not fully recognized (e.g. Teleglobe and Petro Canada).
- The cost impacts of major programs such as the provision of loans and aid to other countries, the Canada Pension Plan, Unemployment Insurance program and indexed pension plans for public servants. Further the allocation of burden for the financial responsibility for those debts as between present and future tax payers is in effect hidden.

The following is a summary table estimating (where possible) the effects of major accounting problems based on either the Auditor General's figures or figures provided in the notes to the Public Accounts. The individual estimates are somewhat judgemental, but the total gives some idea of the magnitude of the accounting issues.

	Effect as estimated by Auditor General on: Accumulated Deficit (Millions)	Reported 1983 Deficit (Millions)
1. Lack of accounting for indexed pension plans	$13,500	$1,000
2. Unemployment Insurance account deficit treated as an asset	3,642	3,289

	Accumulated Deficit	Reported 1983 Deficit
3. International loans valued at unrealistic amounts	4,400	500
4. Provision required for De Havilland, Canadair and other troubled companies	1,500	1,500
5. Crown Corporations not consolidated or accounted for on equity method (effect not estimated - (Probably a net reduction of deficit)		
6. Canadian ownership account revenue not recorded	(1,676)	(890)
7. Termination benefits and other liabilities not recorded	1,400	100
8. Treating capital assets as budgetary expenditures (effect not estimated) Recognizing these assets might reduce or eliminate the accumulated deficit	-	-
9. Other items	100	
Auditor General's suggested adjustments	$ 22,876	5,499

Further to these nine problems the Auditor General also questioned the treatment of the Canada Pension Plan and Exchange Fund Account. Estimates to account for this are not included above. Dealing with the accounting treatment of the Canada Pension Plan is particularly critical as the actuarial estimate of liabilities to pensioners, which has not been recorded in the accounts is approximately $147 billion.

Canada Pension Plan

Perhaps the most perplexing problem facing the federal (and provincial) governments is how to handle the Canada Pension Plan account. The Canada Pension Plan was set up to be a self-financing arrangement to provide for a minimum level of pension income to Canadians. It was established as a self-financing fund. Contributions or "premiums" are remitted by employees and employers and maintained in a fund which is kept separate from the accounts of the Government of Canada.

There is no matching contribution by the Government of Canada, so the entire plan is funded solely by contributions from workers and their employers.

On retirement, the worker can apply for his eligible benefits and receive an annuity. A worker has no specific entitlement to any amount in the fund (there are no individual "vesting" provisions) however, on death his pension would be paid to a surviving spouse. The funds stand at approximately $22 billion, virtually all of which is invested in provincial bonds. In fact, our understanding of the agreement with the provinces is that all of the contributions from residents of each province will be returned to that province through purchase of provincial bonds on request. Although, notionally, interest income is being earned by the fund, in fact there are no net cash payments by provinces to the fund since, traditionally, the receipts have exceeded pension expenditures. Unfortunately, because of demographics this situation is changing and it is expected that, unless contribution rates are increased for the rest of this century, expenses and pension benefits paid out by the fund will exceed pension contributions. Estimates are that the fund will totally run out of funds, and therefore be unable to meet pension obligations, by the year 2002. Services problems will start to surface long before 2002, however, one authoritative estimate provided to us indicated the following time table:

Year	Comments	Effect
1984	Pension payments and expenses will exceed contributions.	Provinces will begin to have to actually pay interest on bonds rather than "rolling over" interest.
1992	Pension payments and expenses will exceed contributions and interest "income".	Provinces will be expected to repay capital portion of their bonds.
2002	Fund totally exhausted.	Unable to pay pensions.

Actuarial estimates of the actual liabilities under the Canada Pension Plan have not been set up in the accounts since the relevant Act does not require this. The Act simply specifies that pension payments be made out of the fund, and if the fund has "run dry" there is no specific legal requirement for the Government of Canada to continue to pay pensions.

The estimate mentioned previously of a $147 billion fund shortfall is the estimate prepared by the Chief Actuary of the Government of Canada. One option of dealing with this estimated figure might be to accept that the actuarial estimated liability for the Canada Pension Plan is a current responsibility of this government. Another (and much more likely) alternative is to consider that Canadian workers, and their employers, are required to fund their own pension plan and that there is a need to significantly increase the Canada Pension Plan contribution requirements which presently stand at a contribution rate of 3.6% of pensionable earnings.

A further problem to deal with (should contributions not increase) is a fact that the provinces will come under considerable financial strain if they are forced to actually repay amounts distributed to them through the Canada Pension Plan.

There are a number of options to consider with respect to the Canada Pension Plan, and we have discussed them in greater detail in an Appendix to this document. Unless this issue is dealt with appropriately, it will severely limit the options of all future governments. It should be noted that solution to these problems will require a concerted approach including both the federal and provincial levels of government.

Indexed Pension Plans

Virtually all of the federal civil service are covered by quite generous, indexed pension plans. As inflation has continued, the value of the resulting pension liabilities has, of course, increased. But the government has refused to recognize the liability for the indexed portion of the pension plan which liability is estimated by the Auditor General to be approximately $13.5 billion. The reasons for not recognizing this liability are unclear but it might have something to do with the potential unpopularity of recognizing this magnitude of a liability.

Unemployment Insurance Account

Similar to the CPP, the Unemployment Insurance Fund was established as a self-financing "insurance" to provide benefits to workers who lose their jobs. The original calculations would have had the unemployment insurance fund self-financing at a 4% level of unemployment. In the last 7 or 8 years, the unemployment figure has risen far above this, and, the government has made up the difference by budgetary appropriations. In 1983 however, the fund recorded a negative balance of close to $4 billion, that is payments exceeded the available fund assets by that amount. However, rather than writing this off to the deficit, the government has treated it as an "asset", presumably on the theory that it could be recovered from Canadian workers through an increase in unemployment insurance premiums charged to employees and employers. However this is highly suspect accounting treatment under generally accepted accounting principles. Further, with levels of unemployment running at 9% it is unlikely that the government would take the move of raising premiums to the extent required to cover both the 1983 deficit and the expected 1984 deficit in the unemployment insurance fund. The unemployment insurance fund deficit is therefore clearly not an asset, but rather should have been written off in 1983.

International Loans

There are a number of loans to other governments which are valued at their face amount which is considerably higher than their true present value because of low interest rates (e.g. 5%) and other provisions (eg. grace periods of five years and more). In substance, such loans have a large "subsidy" element which would more correctly be accounted for as a budgetary expenditure either when the loan is made, or on a reasonable basis over the term of the loan. The Auditor General has provided an estimate of over $4 billion in such loans which he believes should be written off. (Note: We would need to discuss this area further with the Auditor General since Treasury Board has made a writedown based on global values of these loans. With the wording of the AG report we assume that the $4 billion estimate above was <u>in addition</u> to any global estimate recorded by Treasury Board.)

Provision required for De Haviland, Canadair, etc.

The problems of these troubled companies has been well publicized. However, as explained below there are a number of crown corporations with accumulated profits that have not been taken up by the Government of Canada.

Other Crown Corporations Not Consolidated

Based on an estimate contained in the public accounts of Canada, a preliminary review would indicate that there is a net unrecorded financial interest in agent and other Crown corporations, which are not consolidated, of about $3.5 billion. Accounting for this on the "equity" method or on full consolidation would result in reducing the accumulated deficit of the government of Canada by that amount and would have reduced the reported 1983 deficit by $1.672 billion. This, of course, assumes that the accounting valuations included in the financial statements of these subsidiary corporation are correct. Any adjustments to these book figures might of course dramatically change the impact on consolidated government equity.

There are other complications to deal with when considering whether or not to change the accounting principles for consolidation, or equity treatment of Crown corporations. Many of the Crown corporations follow commercial accounting principles which are quite different from those followed in the Government of Canada. Either equity accounting (whereby the government's interest in gains or losses of these corporation are recognized) or full consolidation, which would recognize all the assets and liabilities are controlled by the government is, in our view and that of the Auditor General, preferable to the current situation.

Canadian Ownership Account

As part of a plan to increase Canadian ownership of the petroleum industry, the government established a Canadian Ownership Account

(COA) to collect a tax on gas consumers at the pumps, and to funnel these funds to Petro Canada to reimburse them for their investment in BP Canada and Petro Fina. This fund (like the CPP) is treated as separate from the accounts and has the effect of hiding the fact that the government is in fact collecting a tax (a revenue) and investing it in a subsidiary (an advance or loan).

Termination Benefits and Other Liabilities

There are a number of other accounting problems which have been identified by the Auditor General including the fact that unpaid vacation pay and employees right to termination benefits have not been recorded as liabilities to the Government of Canada. These totaled $1.4 billion at the end of 1983.

Treating Capital Assets as Budgetary Expenditures

As explained previously, capital expenditures (such as purchasing a ship or a federal building) are treated as budgetary expenditures in the year of acquisition. Virtually all governments treat capital expenditures in this way but there is a school of thought that would prefer more commercial accounting practices in this area. Under commercial accounting practice, one would treat a capital asset expenditure as an asset and would charge depreciation to operations over a reasonable period of time to show the depletion of the capital base. If the Government of Canada had this accounting procedure it might become clearer that the defense capital base has been eroding to a significant extent to the point where (most likely) all of the defense equipment (with the exception of the new fighter aircraft) is fully depreciated, and obsolete. We have not prepared an estimate of the effect of moving to a commercial method of recording capital assets. We understand (based on a study conducted in 1974) that the amount of unrecognized "assets" might be in the order of $300 billion. There are persuasive arguments against using commercial accounting principles for government because of the different assumptions. In a commercial enterprise an asset (such as production equipment) gives rise to future income. Governmental "assets" (such as a fighter aircraft) do not and, in fact, represent a commitment to future expenditures. There is no question, however that the need exists for better disclosure in this area.

Recommendation

Adopt better Accounting

There is a need to place high priority on changing the accounting and reporting principles of Canada to adopt better accounting principles. This is required to provide Parliament and the public a lcearer and more comprehensive picture of Canada's financial position.

APPENDIX

DISCUSSION OF THE CANADA PENSION PLAN

The concept that all future payments out of the CPP can be met by raising the contribution rate in future years stimulates a number of thoughts:

1. What this means is that when the government adopted the Canada Pension Plan 20 years ago it could be accused of "mortgaging the future". The program in the form adopted meant that simply to maintain the original benefits the government would have to draw increasing sums out of the productive sector of the economy for transfer for those retired. To say the least, this action constrains the freedom of all future governments. For example, if a future government wishes to maintain a limit on the proportion of gross national product taken by government programs it would have to cut other programs merely to continue the Canada Pension Plan on its original benefit structure. Or if a future government had programs of its own to introduce it would have to invoke even deeper cuts to existing programs, something that is notoriously difficult to do.

2. Of course, the same thing could be said of other programs. Medicare, for example, has a built-in bias to increase cost as the average age of the population rises. But at least Medicare is not accounted for as a separate account, by the

provinces or by the federal government, as is the Canada Pension Plan. The accounting treatment given the Canada Pension Plan almost makes it look like it is a self sustaining insurance program - which it is not. Further, people tend to look at the C.P.P. as a specific quantifiable financial obligation to them. Their understanding of Medicare is quite different.

3. The longer the delay in raising contribution rates, the higher they will have to go to keep the fund from running out in the early 21st century. It is conceivable (although calculations have not been made on this) that the required contribution rate might become higher than the premium that an individual would have to pay an insurance company to provide the same pension benefits.

4. In spite of all these concerns the question of what is proper accounting is not self evident. There are several possibilities.

   a) Account for the present value of benefit entitlements earned to date by planned participants on an actuarial basis. This would imply that the federal or provincial governments have an obligation to make up any insufficiencies in the contribution rate. Based on the wording of present legislation these governments might well object to this treatment. We have not been able to determine as to how the deficiencies would be shared among participating levels of government.

   b) Make an assumption that the fund will never be allowed to be exhausted. On this basis, make estimates based on demographic projections, of the contribution rate required to prevent the plan being exhausted under the worst foreseeable conditions (i.e. in the period when the percentage of pensioners to workers is at high levels). Recognize the obligations to make up any difference between this estimated "full payment" contribution rate and the actual contribution rate. This would result in a lower obligation and deficit figures than would a full actuarial accrual.

c) Accept the present method of accounting whereby amounts going into the account are not treated as government revenues; and benefits paid are not treated as government expenditures; and the excess of contributions and interest received over expenditures is treated as though it would a deposit liability. Supplement this accounting however with very clear disclosure of the inadequacy of the account as presently constituted to continue indefiniately.

d) Treat the Canada Pension Plan just as any other program. That is, take contributions and interest received in the year as government revenues and benefit payments as expenses. The anomaly about this proposal is that it would actually reduce the accumulative deficit of the government reported to date and it would also reduce the year-by-year deficit by small amounts for the next few years (until about 1993 when benefits are forecast to exceed contributions plus interest). This treatment would also require very clear disclosure of future trends in the plan. If such disclosure were made, however, the question might naturally arise whether similar disclosure should not be given for other government programs such as Medicare.

It should be noted that a solution to problems related to the Canada Pension Plan will require a concerted approach including both the federal and provincial levels of government.

APPENDICE «NF-8»

LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT DU CANADA

DOCUMENT DE TRAVAIL

Mai 1984

BRIAN CAINE, C.A.

Associé - Clarkson Gordon

LA COMPTABILITÉ DU GOUVERNEMENT DU CANADA
DOCUMENT DE TRAVAIL

La comptabilité est un travail énorme au Gouvernement du Canada qui emploie quelque 650 000 fonctionnaires, sans compter les employés des sociétés de la Couronne, dont les dépenses annuelles sont de plus de 80 millions de dollars et dont les emprunts annuels se sont élevés à plus de 22 milliards de dollars en 1982-1983.

Au fil des années, le Conseil du Trésor et, plus particulièrement, le Bureau du Contrôleur général et le Vérificateur général on exprimé des opinions divergentes sur la façon dont le gouvernement fédéral devrait préparer ses états financiers. La réponse typique du ministre des Finances est qu'il est seulement question de théorie comptable. Le présent document vise à mettre ce point de vue en doute, à montrer que cette "question de théorie comptable" est critique pour comprendre la situation financière du Canada.

Il est à noter que la plupart des problèmes de comptabilité auxquels le Gouvernement du Canada fait face sont à peu près les mêmes que ceux de la majorité des gouvernements occidentaux. En fait, les comptes du gouvernement canadien se comparent favorablement à ceux des autres pays en ce qui a trait à la disponibilité d'information. Par contre, les problèmes que nous éprouvons au Canada sont graves et nécessitent une intervention sans tarder.

Le déficit

Le déficit est sans doute l'élément des états financiers du Canada dont on discute le plus. Il a fait l'objet de controverses depuis l'année dernière, car il a atteint presque 25 milliards de dollars en 1983, par opposition à une moyenne de 12 à 13 milliards de dollars au cours de chacune des trois années précédentes.

Pour comprendre la composition du déficit, il importe de comprendre la distinction qui existe entre les pratiques comptables commerciales et celles qu'a adoptées le gouvernement fédéral. La différence fondamentale tient au fait que les comptables gouvernementaux enregistrent les opérations financières conformément aux lois, sans égard à un ensemble de principes comptables généralement acceptés. Il est regrettable que les lois n'aient pas été rédigées de manière à établir un cadre de référence global pour la responsabilité financière, sauf pour faire état de l'utilisation des deniers publics au cours de l année. Cette lacune a donné lieu à une approche peu systématique face à la comptabilité.

Essentiellement, le déficit représente la différence entre les dépenses budgétaires et les recettes du gouvernement. Les "dépenses budgétaires" sont tout simplement les opérations financières qui servent à calculer le déficit; toutes les autres dépenses sont comptabilisées au titre de l'actif du Gouvernement du Canada. À titre d'exemple, un prêt à un pays du Tiers monde n'est pas considéré comme une opération budgétaire, d'où le fait qu'il serait inscrit à titre d'actif (qu'il y ait espoir ou non de remboursement).

Une autre différence fondamentale entre les pratiques comptables commerciales et la comptabilité gouvernementale a trait aux dépenses d'investissement. Ces dépenses pour, notamment, l'achat d'avions de bombardement ou la construction d'un bâtiment fédéral, sont considérées comme des "opérations budgétaires" et sont donc immédiatement imputées au déficit, au lieu d'être considérées comme des éléments d'actif. Les achats de stocks d'approvisionnements sont considérés comme des dépenses (déficits) de l'année au cours de laquelle ils ont été faits, plutôt que d'être considérés comme des éléments d'actif imputés au déficit de l'année d'utilisation. Il y a des divergences d'opinions quant à la justesse de cette pratique, du fait que l'"actif" ait une signification différente dans les opérations gouvernementales et les entreprises privées.

Une autre question critique consiste à comprendre qu'un certain nombre d'opérations financières ne sont <u>pas</u> considérées comme faisant partie du déficit. Il s'agit des importantes opérations suivantes:

o <u>Prêts et avances de fonds aux sociétés de la Couronne</u>

Un prêt ou une avance de fonds à une société de la Couronne peut être réputé comme un élément d'actif à la discrétion du gouvernement. Il s'agirait dans le cas qui nous occupe d'une dépense non budgétaire qui ne serait donc pas incluse dans le déficit. Cette opération serait pratiquée sans égard aux fins auxquelles les fonds seraient appliqués. Par exemple, une avance de fonds pourrait être utilisée par une société de la Couronne pour ses dépenses d'exploitation, ou il pourrait y avoir d'autres raisons de croire que les fonds ne seront jamais remboursés. Ces opérations ne sont pas néanmoins considérées comme directement imputables au déficit.

o <u>Opérations des sociétés mandataires et autres types de sociétés de la Couronne</u>

Les opérations des sociétés mandataires et des autres types de sociétés de la Couronne (par ex. Air Canada, Petro Canada, DeHavilland) ne sont pas consolidées dans les Comptes du Canada. Les seuls comptes de sociétés de la Couronne à être consolidés sont ceux des 14 sociétés assimilables à un ministère (comme le Conseil économique du Canada).

Il en résulte que les gains ou pertes des sociétés de la Couronne ne figurent pas dans les Comptes du Canada. Lorsque, comme dans les cas de Canadair où les pertes sont directement attribuables aux décisions du gouvernement (qui permet que la situation se répète en lui accordant des cautionnements de prêts), ce principe est manifestement douteux.

o Assurance-chômage, Régime de pensions du Canada et Compte de participation Canadienne (CPC)

Le fonds de l'Assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et le CPC sont distincts des comptes globaux du Gouvernement du Canada. Comme nous le constaterons plus loin, cette pratique est susceptible de donner une impression incorrecte du déficit.

Contrairement à la croyance populaire, les emprunts gouvernementaux n'ont pas d'effet direct sur le déficit. Les emprunts sont traités de manière analogue aux opérations commerciales du fait que les capitaux empruntés sont comptabilisés une fois que les fonds ont été reçus, mais l'argent comptant n'est inscrit au déficit que lorsqu'il est dépensé. Bien sûr, les intérêts payés sont une dépense budgétaire et sont inclus dans le calcul du déficit.

Sommaire des questions de nature comptable en ce qui a trait aux Comptes public du Canada

Les Comptes publics présentent une faiblesse fondamentale, à savoir qu'ils ne comprennent pas de sommaire exhaustif de l'actif, du passif, des recettes et des dépenses des opérations gouvernementales canadiennes. C'est pourquoi les députés fédéraux ne disposent pas d'un document qui donne une idée précise de:

- la situation financière du gouvernement;
- l'incidence globale des opérations gouvernementales pratiquées par les ministères et les sociétés de la Couronne. Les règlements actuels permettent de dissimuler la vraie nature des opérations financières en les canalisant simplement par le biais des sociétés de la Couronne. Par ailleurs, l'absence d'une comptabilisation à la valeur de consolidation fait en sorte que les "gagnants" ne sont pas reconnus comme ils le devraient (Téléglobe et Petro Canada par exemple);

- les répercussions financières des grands programmes tels que les prêts et l'aide consentis à d'autres nations, le Régime de pensions du Canada, l'Assurance-chômage et les pensions de retraite indexées des fonctionnaires. En outre, la répartition du fardeau de la responsabilité financière pour ces dettes entre les contribuables actuels et futurs est effectivement cachée.

Voici un tableau récapitulatif où on a estimé (dans la mesure du possible) l'incidence des principaux problèmes de comptabilité d'après les chiffres fournis par le Vérificateur général et dans les notes accompagnant les Comptes publics. Ces estimations ne sont pas tout à fait objectives, mais l'ensemble révèle quelque peu l'ampleur de ces enjeux.

	Incidence estimée par le Vérificateur général concernant: Déficit accumulé	Déficit déclaré en 1983
	(millions de $)	
1. Absence de comptabilité pour les pensions de retraite indexées	13 500	1 000
2. Déficit du compte de l'Assurance-chômage imputé à l'actif	3 642	3 289
3. Montants irréalistes des prêts aux autres pays	4 400	500
4. Réserve requise pour De Havilland, Canadair et autres entreprises en difficulté	1 500	1 500
5. Comptes des sociétés de la Couronne non comptabilisés selon la méthode basée sur la valeur de consolidation (incidence non estimée) (Réduction nette probable du déficit)		
6. Recettes du Compte de participation canadienne non inscrites	(1 676)	(890)
7. Indemnités de fin d'emploi et autres dettes non inscrites	1 400	100
8. Actif immobilisé comptabilisé comme dépenses budgétaires (incidence non estimée). Si cet actif était comptabilisé, il pourrait réduire ou éliminer le déficit accumulé	-	-
9. Autres articles	100	-
Redressements proposés par le Vérificateur général	22 876 $	5 499 $

Outre ces neuf problèmes, le Vérificateur général a remis en question la comptabilisation du Régime de pensions du Canada et du Compte du fonds des changes. Le tableau précédent ne comporte pas d'estimations à cet égard. Il est particulièrement important de traiter de la comptabilisation du Régime de pensions du Canada, car l'estimation actuarielle des obligations envers les retraités, qui ne figurent pas dans les comptes, est d'environ 147 milliards de dollars.

Le Régime de pensions du Canada

Le problème le plus compliqué auquel font face les gouvernements fédéral et provinciaux est sans doute la comptabilisation du compte du Régime de pensions du Canada. Ce régime était censé s'autofinancer pour assurer une pension de retraite minimum aux Canadiens. Les contributions ou "cotisations" sont versées par les employés et employeurs dans un fonds distinct des comptes du Gouvernement du Canada.

Le Gouvernement du Canada ne verse pas de contribution correspondante, de sorte que le régime est entièrement financé par les travailleurs et leur employeur.

Lorsqu'il prend sa retraite, le travailleur peut présenter une demande pour être admissible aux prestations et recevoir une rente. Il n'a pas le droit de recevoir un montant précis du fonds (c'est-à-dire qu'il n'existe pas d'attribution d'avantages individuels) mais, au décès, sa pension serait versée au conjoint. Le fonds se chiffre à quelque 22 milliards de dollars, à peu près tout ce qui a été investi dans les obligations provinciales. En fait, selon ce que nous avons compris des ententes avec les provinces, la totalité des contributions des résidents de chaque province seront retournées à la province par le truchement de l'achat d'obligations provinciales sur demande. Bien que, en théorie, le fonds porte des intérêts, aucun paiement n'a été fait en espèces par les provinces puisque, traditionnellement, les recettes ont dépassé les dépenses imputées aux pensions. Malheureusement, pour des raisons d'ordre démographique, la situation change et on prévoit que, à moins que le taux des contributions soit augmenté d'ici la fin du siècle, les dépenses et les prestations auront dépassé le montant des contributions au fonds. Il a été estimé que le fonds sera épuisé d'ici l'an 2002. D'autres problèmes connexes surgiront bien avant 2002 et une estimation digne de confiance qui nous a été fournie prévoit la situation suivante:

Année	Remarques	Incidence
1984	Les prestations et dépenses dépasseront les cotisations.	Les provinces devront commencer à payer de l'intérêt sur les obligations au lieu de faire le "roulement" des intérêts.
1992	Les prestations et dépenses dépasseront les cotisations et intérêts créditeurs.	On s'attendra à ce que les provinces remboursent la fraction du capital de leurs obligations.
2002	Fonds épuisé.	Aucune prestation.

Les comptes ne comportent pas d'estimations actuarielles sur le passif réel du Régime de pensions du Canada parce que la loi pertinente ne l'exige pas. La Loi précise simplement que des prestations seront versées à partir du fonds, mais il n'existe aucune disposition législative pour que le Gouvernement du Canada continue de verser des prestations dans l'éventualité où le fonds serait épuisé.

L'estimation mentionnée précédemment quant à un déficit de 147 milliards de dollars dans le fonds a été préparée par l'Actuaire en chef du Canada. Une solution au problème que pose cette estimation serait d'accepter que le passif actuariel estimatif du Régime de pensions du Canada est une responsabilité actuelle du gouvernement au pouvoir. Une autre solution (beaucoup plus probable) serait de considérer que les travailleurs canadiens et leur employeur doivent financer leur propre régime de pensions de retraite et qu'il est nécessaire d'augmenter considérablement les cotisations au Régime qui, actuellement, représentent un taux de 3,6 % des gains ouvrant droit à la pension.

Un autre problème qui se pose (si les cotisations ne sont pas accrues) est que les provinces subiront de grandes pressions financières si elles sont forcées de rembourser les sommes qui leur ont été attribuées par l'intermédiaires du Régime de pensions du Canada.

Il y a donc certaines options à prendre en considération relativement au Régime de pensions du Canada et nous en avons traité de manière plus détaillée dans l'annexe. Si cette question n'est pas réglée comme il se doit, les gouvernements futurs disposeront de très peu de latitude à cet égard. Il est à noter que la solution à ces problèmes nécessitera une intervention concertée tant des gouvernements fédéral que provinciaux.

Les régimes de pensions indexées

Presque tous les fonctionnaires fédéraux ont droit à un régime de pensions indexées très généreux. Avec l'inflation, la valeur des dettes qui en résultent a évidemment augmenté. Mais le gouvernement a refusé de reconnaître sa responsabilité envers la fraction indexée du régime de pensions, passif estimé à environ 13,5 milliards de dollars par le Vérificateur général. Les motifs n'en sont pas clairs, mais il est possible que l'ampleur éventuelle de cette dette se révèlerait une déclaration mal acceptée par la population.

Le compte de l'Assurance-chômage

Comme le RPC, le fonds de l'Assurance-chômage a été établi pour fournir une "assurance" autosuffisante au bénéfice des travailleurs qui ont perdu leur emploi. Les premiers calculs prévoyaient un fonds qui s'autofinancerait à un taux de chômage de 4 %. Depuis 7 ou 8 ans, le taux de chômage a excédé de beaucoup ce niveau et le gouvernement a compensé la différence au moyen de crédits budgétaires. Toutefois, en 1983, le fonds accusait un déficit d'environ 4 milliards de dollars, ce qui signifie que les prestations dépassaient les fonds disponibles de ce montant. Le gouvernement l'a cependant imputé à l'actif, supposément parce que les fonds pouvaient être recouvrés des travailleurs canadiens par la hausse des cotisations d'assurance-chômage que doivent payer les employeurs et employés. Il s'agit là d'une pratique comptable fort douteuse selon les principes comptables généralement acceptés. En outre, compte tenu du taux de chômage courant de 9%, il est invraisemblable que le gouvernement décidera d'augmenter les cotisations dans la mesure nécessaire pour combler le déficit de 1983 et le déficit prévu de 1984 du fonds de l'Assurance-chômage. Ce déficit n'est décidément pas un élément d'actif, mais il aurait dû être radié en 1983.

Les prêts aux autres pays

Certains prêts ont été accordés à d'autres pays, évalués à la valeur nominale qui est considérablement plus élevée que leur valeur réelle actuelle en raison de faibles taux d'intérêt (5 % par ex.) et d'autres dispositions (telles que des délais de grâce de cinq ans ou plus). Effectivement, ces prêts comportent un large élément de "subvention" qui devraient être imputés aux dépenses budgétaires soit au moment ou l'emprunt a été contracté, soit sur une période d'amortissement raisonnable. Le Vérificateur général a estimé à plus de 4 milliards de dollars la valeur de ces prêts qu'il voudrait qui soient radiés. (Nota: Il nous faudrait nous entretenir avec le Vérificateur général car le Conseil du Trésor a passé une écriture d'abattement basée sur les valeurs globales des prêts. D'après le libellé du rapport du Vérificateur général, nous présumons que l'estimation de 4 milliards de dollars s'ajoutait à toute estimation globale inscrite par le Conseil du Trésor).

Réserve requise pour De Havilland, Canadair, etc.

Les difficultés de ces entreprises ont fait couler beaucoup d'encre. Toutefois, comme il est précisé plus loin, les bénéfices accumulés de certaines sociétés de la Couronne n'ont pas été reprise par le Gouvernement du Canada.

Les autres sociétés de la Couronne non consolidées

Selon une estimation que renferment les Comptes publics du Canada, un premier examen semblerait indiquer qu'il existe un intérêt financier net dans les sociétés mandataires et d'autres sociétés de la Couronne, qui ne sont pas consolidées, d'environ 3,5 milliards de dollars. Si la méthode de comptabilisation à la valeur de consolidation était adoptée, il en résulterait une réduction équivalente du déficit du Gouvernement du Canada et, par le fait même, une réduction du déficit de 1,672 milliards de dollars déclaré en 1983. Ceci présuppose bien sûr que les évaluations comptables comprises dans les états financiers sont exactes. Toute régularisation de ces chiffres pourrait changer radicalement l'incidence sur la situation nette consolidée du gouvernement.

D'autres facteurs rendent difficile la décision de modifier les principes comptables en faveur d'une consolidation des comptes des sociétés de la Couronne. La méthode de comptabilisation à la valeur de consolidation (où l'on reconnaîtrait l'intérêt du gouvernement concernant les gains ou pertes de ces sociétés) ou une consolidation complète, qui ferait état du fait que tout l'actif et le passif est contrôlé par le gouvernement, serait, à notre avis et de l'avis du Vérificateur général, préférable à la situation actuelle.

Le Compte de participation canadienne

Parce qu'il prévoit accroître la participation canadienne dans l'industrie pétrolière, le gouvernement a créé le Compte de participation canadienne (CPC) pour percevoir un impôt sur l'essence achetée par les consommateurs et rembourser Petro Canada pour ses investissements dans les sociétés BP Canada et Petro Fina. Ce fonds (comme le RPC) est autonome, ce qui dissimule le fait que le gouvernement perçoit un impôt (recette) pour le réinvestir dans un filiale (avance de fonds ou prêts).

Les indemnités de fin d'emploi et autres dettes

D'autres problèmes de comptabilité ont été mentionnés par le Vérificateur général, dont la gratification de vacances et l'indemnité de fin d'emploi auxquelles les employés ont droit et qui ne figurent pas au passif du Gouvernement du Canada. Ces avantages se chiffraient à 1,4 milliard de dollars à la fin de 1983.

L'actif immobilisé imputé aux dépenses budgétaires

Comme il est expliqué précédemment, l'actif immobilisé (achat d'un navire ou d'un immeuble) est imputé aux dépenses budgétaires au cours de l'année d'acquisition. La plupart des administrations gouvernementales procèdent ainsi, mais il existe une école de pensée qui voudrait qu'il y ait davantage de pratiques comptables commerciales dans ce secteur. Dans le secteur privé, une dépense engagée pour l'actif immobilisé serait considérée comme un élément d'actif et la dépréciation serait imputée aux opérations sur une période raisonnable afin d'indiquer l'épuisement des capitaux. Si le Gouvernement du Canada procédait ainsi, il serait beaucoup plus évident que les capitaux affectés à la défense se sont épuisés à tel point que (fort probablement) tout le matériel de défense (exception faite des nouveaux avions de bombardement) est complètement déprécié, donc désuet. Nous n'avons pas fait d'estimation sur le résultat d'adopter une méthode commerciale pour enregistrer l'actif immobilisé. D'après un étude réalisée en 1974, le montant de l'"actif" non consigné serait de l'ordre de 300 milliards de dollars. Certains arguments convaincants ont été soulevés contre l'adoption des principes comptables commerciaux par le gouvernement en raison de théories divergentes. Dans une entreprise privée, un bien d'actif (comme les machines servant à la production) permet d'en tirer un revenu ultérieurement. Les biens d'"actif" du gouvernement (comme les avions de bombardement) ne le font pas et, en fait, engagent à d'autres dépenses. Il ne fait pas de doute toutefois, qu'il est nécessaire de présenter plus d'informations dans ce domaine.

Recommendation

Adopter de meilleures pratiques comptables

Il faudrait qu'une plus grande priorité soit accordée à la modification des principes comptables et informatifs du Canada, afin que le Parlement et le public soient mieux en mesure de comprendre la situation financière du Canada.

ANNEXE

LE RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

Le principe selon lequel toutes les prestations futures provenant du RPC pourraient être payées par l'augmentation du taux de cotisation dans les années à venir suscite certaines réflexions:

1. Cela revient à dire que, lorsque le gouvernement a mis sur pied le Régime de pensions du Canada il y a vingt ans, on aurait pu l'accuser d'"hypothéquer l'avenir". Selon la formule adoptée à cette époque, le programme impliquait que pour simplement maintenir les prestations initiales, le gouvernement aurait à tirer des sommes croissantes du secteur productif de l'économie pour les transférer aux retraités. Cette mesure a, tout au moins, limité la marge de liberté des gouvernements futurs. Par exemple, si un gouvernement ultérieur souhaitait fixer un plafond sur la proportion du produit national brut affectée aux programmes gouvernementaux, il serait forcé d'éliminer certains programmes pour être en mesure de poursuivre le but initialement adopté au regard du Régime de pensions du Canada. Ou si un gouvernement ultérieur voulait introduire ses propres programmes, il aurait à réduire davantage les programmes en place, chose difficile à faire, tout le monde le sait.

2. On pourrait en dire autant pour d'autres programmes. L'Assurance-maladie, notamment, implique une augmentation de coût au fur et à mesure que l'âge moyen de la population avance. Mais, au moins, le compte de l'Assurance-maladie n'est pas comptabilisé séparément par les provinces ou par le fédéral, comme c'est le cas pour le Régime de pensions du Canada. La comptabilisation du Régime de pensions du Canada. La comptabilisation du Régime de pensions du Canada

donne l'impression qu'il s'agit d'un programme autosuffisant, ce qui n'est pas le cas. De plus, les gens ont tendance à considérer le RPC comme une obligation financière quantifiable envers eux. Leur perception de l'Assurance-maladie est très différente.

3. Plus on tardera à augmenter les taux de cotisation, plus ils seront élevés pour prévenir l'épuisement du fonds au début du XXI[e] siècle. Il est concevable (bien qu'aucun calcul n'ait été fait à cet égard) que le taux de cotisation requis soit supérieur à la prime qu'une personne aurait à verser à une compagnie d'assurance pour avoir droit aux mêmes prestations de retraite.

4. Malgré toutes ces difficultés, il n'est pas évident comment il faudrait procéder. Il existe plusieurs possibilités.

   a) Comptabiliser la valeur actuelle des avantages accumulés jusqu'à ce jour par les participants prévus sur une base actuarielle. Cela signifie que les gouvernements fédéral et provinciaux seraient dans l'obligation de compenser les écarts du taux de cotisation. Selon le libellé des lois en vigueur, ces gouvernements pourraient fort bien s'opposer à cette méthode. Nous n'avons pu déterminer la manière dont les écarts seraient partagés entre les autorités gouvernementales participantes.

   b) En se fondant sur l'hypothèse qu'on ne permettra jamais que le fonds soit épuisé, faire des estimations, basées sur les projections démographiques, quant au taux de cotisation requis pour empêcher que le fonds ne s'épuise dans les pires conditions possibles (à savoir quand la proportion de retraités sera très élevée en regard du nombre de travailleurs). Reconnaître l'obligation de compenser la différence entre le taux de cotisation estimé pour le "plein paiement" et le taux de cotisation réel.

c) Accepter la méthode comptable actuelle selon laquelle les sommes versées au compte ne sont pas imputées aux recettes gouvernementales; où les prestations ne sont pas imputées aux dépenses budgétaires; et où l'excédent de cotisations et d'intérêts reçus en sus des dépenses est considéré comme un élément du passif. Compléter cette méthode toutefois par une divulgation complète de l'insuffisance du compte actuel afin qu'il puisse durer indéfiniment.

d) Traiter le Régime de pensions du Canada comme tous les autres programmes, c'est-à-dire considérer les cotisations et intérêts reçus au cours de l'année comme des recettes gouvernementales et les prestations comme des dépenses. Cette proposition comporte l'anomalie que le déficit accumulé déclaré par le gouvernement en serait effectivement réduit et que le déficit de chaque année en serait aussi réduit légèrement d'ici les quelques prochaines années (jusqu'en 1993 où on prévoit que les prestations dépasseront les cotisations en plus des intérêts). Cette méthode exigerait aussi qu'on expose clairement les tendances futures du Régime. Toutefois, si c'était le cas, on se demanderait s'il ne faudrait pas en faire autant pour d'autres programmes comme l'Assurance-maladie.

Il est à noter que la résolution des problèmes relatifs au Régime de pensions du Canada nécessitera une intervention concertée des gouvernements fédéral et provinciaux.

c) Accepter la méthode comptable actuelle selon laquelle les sommes versées au compte ne sont pas imputées aux recettes gouvernementales, ou les prestations ne sont pas imputées aux dépenses budgétaires, et où l'excédent de cotisations et d'intérêts reçus en sus des dépenses est considéré comme un élément du passif. Compléter cette méthode toutefois par une divulgation complète de l'insuffisance du compte actuel afin qu'il puisse durer indéfiniment.

d) Traiter le Régime de pensions du Canada comme tous les autres programmes, c'est-à-dire considérer les cotisations et intérêts reçus au cours de l'année comme des recettes gouvernementales, et les prestations comme des dépenses. Cette proposition comporte l'anomalie que le déficit accumulé déclaré par le gouvernement en serait effectivement réduit et que le déficit de chaque année en serait aussi réduit légèrement d'ici les quelques prochaines années (jusqu'en 1993 où on prévoit que les prestations dépasseront les cotisations en plus des intérêts). Cette méthode exigerait aussi qu'on expose clairement les tendances futures du Régime. Toutefois, si c'était le cas, on se demanderait s'il ne faudrait pas en faire autant pour d'autres programmes comme l'Assurance-maladie.

Il est à noter que la résolution des problèmes relatifs au Régime de pensions du Canada nécessitera une intervention concertée des gouvernements fédéral et provinciaux.

Canada Post / Postes Canada

Book rate / Tarif des livres

K1A 0S9 OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Clarkson Gordon:

Mr. Brian S. Caine, Partner.

Mr. L. D. Desautels, Partner.

De Clarkson Gordon:

M. Brian S. Caine, directeur associé;

M. L. D. Desautels, directeur associé.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Clarkson Gordon:

Mr. Brian S. Caine, Partner;

Mr. L. D. Desautels, Partner.

De Clarkson Gordon:

M. Brian S. Caine, directeur associé;

M. L. D. Desautels, directeur associé.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Thursday, May 24, 1984

Issue No. 9

Fifth proceedings on:

The Examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session,
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Le jeudi 24 mai 1984

Fascicule nº 9

Cinquième fascicule concernant:

L'étude du Budget déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

36795—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C. W. Doody, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Phillips
*Flynn	Pitfield
or Roblin	Sinclair
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault
*Olson	
or Frith	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C. W. Doody

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Phillips
*Flynn	Pitfield
ou Roblin	Sinclair
Godfrey	Stanbury
Hicks	Steuart
Kelly	Thériault
*Olson	
ou Frith	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, February 23, 1984:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1985.

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 23 février 1984:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 24, 1984
(9)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:01 a.m. the Deputy Chairman, the Honourable F. Leblanc, presiding.

Present: The Honourable Senators Leblanc, Balfour, Doody, Godfrey, Hicks, Steuart, Thériault. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Everett and Molson.

In Attendance: Mr. Peter Dobell and Ms. Barbara Reynolds from the Parliamentary Centre.

Appearing: The Honourable Herb Gray, P.C., President of the Treasury Board.

Witnesses from the Treasury Board:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mrs. Ruth Hubbard, Assistant Secretary, Program Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference, dated February 23, 1984, considered the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

The Chairman invited Mr. Gray to make an opening statement following which he, Mr. Manion and Mrs. Hubbard answered questions put to them by members of the Committee.

It was agreed that a report on the Main Estimates be prepared for presentation in the Senate.

At 10:20 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 MAI 1984
(9)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 01 sous la présidence de l'honorable sénateur F. Leblanc (coprésident).

Présents: Les honorables sénateurs Leblanc, Balfour, Doody, Godfrey, Hicks, Steuart, Thériault. (7)

Présents, mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Everett et Molson.

Aussi présents: M. Peter Dobell et M^me^ Barbara Reynolds du Centre parlementaire.

Comparaît: L'honorable Herb Gray, c.p., président du Conseil du Trésor.

Témoins du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M^me^ Ruth Hubbard, secrétaire adjointe, Direction des programmes.

Conformément à son ordre de renvoi du 23 février 1984, le Comité étudie le budget principal déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

Le président invite M. Gray à faire une déclaration préliminaire; puis ce dernier avec l'aide de M. Manion et de M^me^ Hubbard, répond aux questions posées par les membres du Comité.

Il est convenu de préparer un rapport sur le budget principal en vue de le présenter au Sénat.

A 10 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 31, 1984

The Committee on National Finance has the honour to present its

FOURTH REPORT

The Standing Senate Committee on National Finance to which the estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985, were referred, examined the said estimates and presents, in obedience to the Order of Reference of February 23, 1984, its interim report as follows:

Organization of Hearings

The Committee chose to focus on two themes:

1. Government Accounting Principles in Canada
2. Part I of the Estimates: The Expenditure Plan

The Committee held five sessions during which it heard evidence from the following witnesses:

Issue No.	Date	Witnesses
5	May 10, 1984	*Office of the Comptroller General* Mr. J. A. MacDonald Deputy Comptroller General Policy Development Branch Mr. Richard Ranger Director, Public Accounts Directorate
6	May 15, 1984	*Canadian Institute of Chartered Accountants* Mr. D. Larry Meyers Chairman, Public Sector Accounting and Auditing Committee Mr. J. J. Kelly Director, Public Sector Accounting and Auditing Committee
7	May 17, 1984	*Office of the Auditor General of Canada* Mr. Kenneth Dye Auditor General of Canada Mr. L. K. Olsand Assistant Auditor General Audit Operations Branch
8	May 22, 1984	*Clarkson Gordon* Mr. Brian S. Caine Partner Mr. L. D. Desautels Partner

RAPPORT DU COMITÉ

Jeudi le 31 mai 1984

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales présente sont

QUATRIÈME RAPPORT

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été déféré le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985 a, conformément à son ordre de renvoi du 23 février 1984, étudié ledit Budget et en fait rapport comme suit:

Organisation des séances

Les deux sujets d'étude du Comité ont été les suivants:

1. Principes comptables du gouvernement du Canada
2. Partie I du Budget principal des dépenses: Plan de dépenses.

Le Comité a tenu cinq séances au cours desquelles il a entendu les témoins suivants:

Fascicule nº	Date	Témoins
5	10 mai 1984	*Bureau du Contrôleur général* M. J. A. MacDonald sous-contrôleur général Direction de l'élaboration des politiques M. Richard Ranger directeur Direction générale des comptes publics
6	15 mai 1984	*Institut canadien des comptables agréés* M. D. Larry Meyers président Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public M. J. J. Kelly directeur des recherches Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public
7	17 mai 1984	*Bureau du Vérificateur général du Canada* M. Kenneth Dye vérificateur général du Canada M. L. K. Olsand vérificateur général adjoint Direction générale des opérations de vérification
8	22 mai 1984	*Clarkson Gordon* M. Brian S. Caine directeur associé M. L. D. Desautels directeur associé

Issue No.	Date	Witnesses
9	May 24, 1984	The Honourable Herb Gray, P.C., M.P. President of the Treasury Board Mr. J. L. Manion Secretary of the Treasury Board

GOVERNMENT ACCOUNTING PRINCIPLES IN CANADA

The Committee chose to focus on Government Accounting Principles in Canada for a number of reasons:

1. The Auditor General, in giving an opinion on the financial statements of Canada for the year ending March 31, 1983 expressed four reservations, three of which were because, in his opinion, "the stated accounting policies are inappropriate for a fair presentation of the assets and liabilities and revenues and expenditures of the Government of Canada". The Committee wished to gain a better appreciation of the reasons for these reservations.

2. It is an essential feature of government accounting that the financial statements should compare actual results against the fiscal plan as expressed in the Estimates. In addition, the financial statements of Canada are prepared in strict conformity with the Appropriation Acts, which themselves are based on the votes contained in the Estimates. Thus, the Estimates in many respects dictate the accounting practices used in the financial statements. The Committee wished to determine whether certain questionable accounting practices result from the manner in which the law is drafted, or from the manner in which it is interpreted by those preparing Canada's financial statements.

3. The Government of Canada submits financial data in the Budget and in the Public Accounts in two forms using different accounting principles—the Public Accounts form of presentation and the Extended National Accounts form of presentation—and it is important to understand the principles underlying these two calculations of the government's deficit.

4. In a federal state, federal and provincial governments should follow similar accounting principles. This is not now occurring at least in part because there are no generally accepted accounting principles for governments in Canada. The Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) has created a Public Sector Accounting and Auditing Committee (PSAAC), whose objective is to make recommendations designed to improve and harmonize public sector financial reporting, accounting and auditing practices. The Committee wished to become familiar with their recommendations to date and their future plans.

5. Two federal government studies of accounting principles are being undertaken by the parties most directly con-

Fascicule nº:	Date	Témoins
9	24 mai 1984	L'honorable Herb Gray, C.P., député président du Conseil du trésor M. J. L. Manion secrétaire du Conseil du trésor

PRINCIPES COMPTABLES DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Le Comité a décidé d'étudier les principes comptables du gouvernement du Canada et ce, pour un certain nombre de raisons:

1. Le Vérificateur général, dans l'opinion qu'il émettait sur les états financiers du Canada pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, a exprimé quatre réserves dont trois, à son avis, venaient du fait que «ces conventions comptables énoncées sont impropres à une présentation fidèle de l'actif et du passif et des recettes et dépenses du gouvernement du Canada». Le Comité souhaitait obtenir un meilleur éclairage des motifs sous-jacents à ces réserves.

2. Il est un trait caractéristique des systèmes comptables publics, à savoir que les états financiers doivent fournir un bilan comparatif des dépenses effectivement engagées au regard des prévisions budgétaires. De plus, les états financiers du gouvernement du Canada sont établis en stricte conformité avec les lois portant affectation de crédits dont le libellé est fondé sur les crédits énoncés dans le Budget principal des dépenses. Ainsi, à maints égards, le Budget principal des dépenses impose les méthodes comptables utilisées dans les Comptes publics. Le Comité désirait savoir si l'application de certains principes comptables douteux tient au libellé de la loi ou à l'interprétation qu'en font les responsables chargés de la préparation des états financiers.

3. Le gouvernement du Canada présente des données financières dans le Budget et dans les Comptes publics de deux façons et ce, suivant des principes comptables différents, à savoir le format des Comptes publics et celui des Comptes nationaux augmentés. Il est important de comprendre les principes sous-jacents à ces deux méthodes de calcul du déficit gouvernemental.

4. Dans un système fédéral, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient adopter les mêmes principes comptables. Tel n'est pas le cas actuellement, à tout le moins en partie parce que les gouvernements canadiens n'ont pas de principes comptables généralement acceptés. L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) a créé un Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public dont l'objectif est de présenter des recommandations visant à améliorer et à harmoniser les rapports financiers du secteur public, ainsi que les méthodes de comptabilité et de vérification. Le Comité désirait prendre connaissance des recommandations présentées jusqu'à ce jour de même que des projets d'avenir du comité de l'Institut.

5. Les principes comptables font actuellement l'objet de deux études au gouvernement fédéral par les organismes les

cerned. The Office of the Comptroller General has undertaken a study to determine the purpose of the federal financial statements and to develop a set of objectives to improve them. The Office of the Auditor General of Canada has commenced a Federal Government Reporting Study to determine who uses federal government financial reports, what information they need, and why. The Committee wished to hear about their plans and how as a user of government financial statements it could contribute to their research.

Reservations of the Auditor General

The hearings of the Committee focused on the reservations to the opinion of the Auditor General on the financial statements of the Government of Canada for the year ended March 31, 1983. In summary, these reservations pertained to his opinion that:

1. The statements, because of the exclusion of revenue and payments from oil export charges, failed to comply with the stated accounting policy that revenue shall consist of all tax and non-tax receipts, and expenditures shall consist of all charges to budgetary appropriations, which affect the deficit or surplus of the Government.

2. The statements do not provide a comprehensive and complete summary of the Government's assets, liabilities, revenues and expenditures because significant departmental activities are reported in separate financial statements of, for example, the Unemployment Insurance Account and the Canada Pension Plan Account, and because the assets, liabilities, revenues and expenditures of Crown corporations are not consolidated with those reported.

3. Assets are reported at amounts in excess of their value because international development assistance loans and subscriptions are recorded at the full amounts advanced despite their concessionary terms.

4. There are unrecorded liabilities because the statements do not include amounts payable under statutory authorities, certain employee benefits are not accrued and potential obligations under guarantees are not recorded.

Conflict Between the Law and Economic Substance

Witnesses from the Office of the Comptroller General stressed the importance of the federal government accounting to Parliament in strict conformity with the law. The Auditor General of Canada, while acknowledging that the federal government selects those accounting policies that comply with authorities, observed that this results in financial statements

plus directement touchés. Le Bureau du Contrôleur général a entrepris une étude visant à déterminer l'objectif des états financiers du gouvernement fédéral et à élaborer un ensemble de moyens permettant d'améliorer la situation. Quant au Bureau du vérificateur général du Canada, il a entrepris une étude des rapports financiers du gouvernement fédéral visant à établir quels sont les utilisateurs de ces rapports financiers, de quels renseignements ils ont besoin et à quelles fins. Le Comité désirait prendre connaissance des projets de ces deux Bureaux et voulait de même savoir, en tant qu'utilisateur des états financiers du gouvernement, comment il pouvait collaborer à leurs travaux de recherche.

Réserves du Vérificateur général

Les travaux du Comité ont porté principalement sur les réserves émises par le Vérificateur général dans son opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983. Voici, en résumé, la teneur de ces réserves:

1. Comme les recettes provenant des redevances d'exportation sur le pétrole de même que les dépenses qui s'y rapportent sont exclues des états financiers, il s'en trouve un manque de conformité à la convention comptable énoncée selon laquelle les recettes comprennent toutes les recettes fiscales et non fiscales, alors que les dépenses comprennent toutes les dépenses engagées aux termes d'un crédit statutaire qui agissent sur le déficit ou l'excédent du gouvernement.

2. Les états financiers ne fournissent pas un sommaire complet et global de l'actif, du passif, des recettes et des dépenses du gouvernement parce qu'une partie importante des activités financières du gouvernement est déclarée dans des états financiers distincts de divers comptes comme par exemple le Compte d'assurance-chômage et le Compte du régime de pensions du Canada; en outre parce que l'actif, le passif, les recettes et les dépenses des sociétés de la Couronne ne sont pas consolidés dans les états financiers du gouvernement.

3. Des éléments d'actif sont déclarés pour des sommes qui dépassent leur valeur parce qu'on inscrit à l'actif les pleins montants des prêts spéciaux d'aide aux pays en voie de développement et les souscriptions aux fonds spéciaux de développement des institutions financières internationales en dépit des clauses concessionnaires qui sont accordées.

4. Certains éléments du passif ne sont pas comptabilisés parce que les états financiers n'incluent pas les sommes à verser à même les autorisations statutaires, certaines indemnités de cessation d'emploi ne sont pas comptabilisées de même que les obligations éventuelles à respecter aux termes de garanties établies.

Exigences de la Loi et nature des opérations: conflits possibles

Les témoins du Bureau du Contrôleur général ont insisté sur le fait qu'il est important pour le gouvernement fédéral d'être comptable au Parlement en stricte conformité avec la loi. Le Vérificateur général du Canada, bien qu'il reconnaisse que le gouvernement fédéral choisit les principes comptables qui sont conformes aux autorisations budgétaires, fait remarquer qu'il that present a confusing and incomplete picture of the government's financial position and results of operations.

The Committee is concerned that strict adherence with legal authorities has resulted in the use of accounting procedures that convey inadequate or even misleading financial information. The Committee considers that the financial statements should be designed to provide the maximum amount of information on the economic effects of government activities. The Committee believes that the financial statements should account for government activities in the light of the policies of the government at the time they are prepared. The law should be interpreted in accordance with these policies, or if necessary changed to permit fair reporting of the true state of the government's financial affairs.

The Financial Administration Act now provides general authority for the appropriate ministers to decide on the form and content of the financial statements included in the Public Accounts. If this is not sufficient to enable financial statements to be prepared which report the economic substance of the government's activities, the Committee believes amendments to the authorizing legislation should be proposed. The Committee also believes that future legislation should not contain accounting provisions, which if strictly construed could result in misleading financial statements.

Supplementary Financial Statements

Reporting on individual appropriations, funds or corporations, as is now being done in accordance with the law, will not of itself communicate fairly the financial position or the financial results of the government. Most users lack the time and skills needed to extract and compile this information from the detailed statements, schedules and notes contained in the Public Accounts, and often all the information is not available. The Committee noted that the governments of Alberta and British Columbia have commenced the practice of issuing supplementary financial statements aggregating specified purpose accounts and Crown corporation statements with those of their general revenue funds. The Committee recommends that the federal government also adopt the practice of providing supplementary statements.

The Committee recognizes that in preparing such a statement the government would need to resolve a number of accounting issues and uncertainties. Accordingly, these statements should be issued for information purposes only until these issues are discussed with other governments and standards are agreed to.

Generally Accepted Accounting Principles for Governments

The Committee considers that the government's first priority should be to restore public confidence in the financial information it reports by taking such actions as are necessary to enable the Auditor General to remove the present reservations to his opinion on the financial statements of Canada. Fair

s'ensuit des états financiers qui donnent une vision confuse et incomplète de la situation financière du gouvernement et des résultats de ses activités financières.

Le Comité se demande si le respect en tout point de la loi n'entraîne pas l'application de méthodes comptables desquelles proviennent des renseignements financiers inadéquats ou même trompeurs. Le Comité estime que les états financiers doivent fournir le maximum de renseignements sur les répercussions économiques des activités gouvernementales. Le Comité croit que les états financiers devraient refléter les diverses activités gouvernementales décrites à la lumière des programmes du gouvernement au moment où ils sont établis. La loi devrait être interprétée conformément à ces programmes ou, si nécessaire, amendée afin de permettre la rédaction de rapports financiers qui traduisent exactement l'état véritable de la situation financière du gouvernement.

La Loi sur l'administration financière contient maintenant des pouvoirs généraux que les ministres compétents peuvent utiliser pour décider de la forme et du contenu des états financiers inclus dans les Comptes publics. Si cette disposition ne permet pas de rédiger des états financiers qui traduisent fidèlement les activités du gouvernement, le Comité estime que des amendements devraient être apportés à la loi afférente. Il croit en outre qu'à l'avenir, toute autre loi ne devrait pas contenir de dispositions relatives aux méthodes de comptabilisation qui, si elles sont strictement respectées, risqueraient de produire des états financiers trompeurs.

États financiers complémentaires

Les rapports financiers concernant des affectations précises, des fonds ou des sociétés, présentés comme ils le sont aujourd'hui conformément à la loi, ne donnent pas en soi une image précise de la situation financière du gouvernement. La plupart des utilisateurs n'ont pas le temps ni les compétences nécessaires pour extraire et compiler ces renseignements tirés des énoncés détaillés, des annexes et des notes contenues dans les Comptes publics et bien souvent, tous ces renseignements ne sont pas disponibles. Le Comité a remarqué que les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont commencé à présenter des états financiers complémentaires de comptes précis ainsi que les états financiers de sociétés propriété de la Couronne qui sont joints à leurs fonds de recettes générales. Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'adopter cette méthode de comptabilisation.

Le Comité est conscient du fait que la présentation de tels énoncés amènerait le gouvernement à résoudre un certain nombre de questions et d'incertitudes en matière de comptabilité. Par conséquent, ces états financiers devraient être présentés à des fins d'information seulement jusqu'à ce que ces questions soient discutées avec d'autres gouvernements et qu'il soit convenu de normes à adopter.

Principes comptables généralement acceptés des gouvernements

Le Comité considère que la priorité absolue du gouvernement devrait être de rétablir la confiance du public dans les renseignements de nature financière qu'il lui fournit en adoptant les mesures nécessaires qui permettraient au Vérificateur général de lever les réserves qu'il a exprimées dans son opinion reporting of its financial condition and results should be its primary objective, but where options are available consistency with other Canadian governments is obviously desirable.

The Committee believes that it is important for all Canadian governments to utilize similar accounting practice if comparisons are to be made among them and if the financial affairs of all Canadian governments are to be compiled in a consistent fashion so that their total impact on the economy can be properly measured.

Generally accepted accounting principles for governments in Canada should be developed and the Committee encourages the CICA to expedite its efforts to formulate and recommend such principles to governments. The Canadian government should continue to participate actively in the CICA's endeavours, provide the leadership expected of the federal government, and seek to achieve federal/provincial agreement on standards for government financial reporting. The Committee believes the government should consider the CICA's recommendations as soon as they are agreed to, and the Auditor General should draw attention in his report to any instances where the CICA's recommendations are not followed.

Other Accounting Issues

During the Committee's hearings a number of specific accounting practices were raised, particularly those forming the basis for the reservations to the Auditor General's opinion on the financial statements for the year ended March 31, 1983. Since the process of establishing and reaching agreement on generally accepted accounting practices may take time, the Committee urges the Offices of the Comptroller General and the Auditor General to resolve these issues expeditiously so that the Auditor General's reservations will no longer be required and the credibility of Canada's financial statements will be enhanced. Although the Committee's hearings were not extensive enough to permit it to take a firm position on these issues, the following views of the Committee are set forth as guidance to the Comptroller General and the Auditor General in studying these issues.

1. Accounting for Revenues and Expenditures

The notes to the financial statements identify two basic concepts underlying the Government's accounting system: one requiring that all duties and revenues received "shall form part of One Consolidated Revenue Fund", and the second that "the balance of the Fund shall be appropriatd by the Parliament of Canada". Both of these are designed to enhance parliamentary control. The Committee endorses these basic concepts, and believes that all revenues emanating from parliamentary authority should be accounted for as revenues of Canada, and all expenditures authorized under appropriations granted by Parliament should be accounted for as expenditures. The present accounting for oil export charges illustrates a practice that is contrary to these basis

sur les états financiers du gouvernement du Canada. Son objectif premier devrait être de fournir des états financiers justes et raisonnables, mais si possible, le gouvernement devrait tenter d'adopter des méthodes de comptabilisation conformes à celles d'autres gouvernements canadiens, ce qui est de toute évidence souhaitable.

Le Comité estime qu'il est important que tous les gouvernements canadiens utilisent les mêmes méthodes de comptabilisation si des comparaisons doivent être établies entre eux et si les activités financières de tous les gouvernements canadiens doivent être compilées en toute conformité de sorte que l'ensemble de leurs répercussions sur l'économie puisse être évalué à juste titre.

Les gouvernements canadiens devraient élaborer des principes comptables généralement acceptés et le Comité encourage l'Institut des comptables agréés à redoubler d'effort pour formuler et recommander de tels principes aux autorités publiques. Le gouvernement canadien devrait continuer d'épauler l'Institut, d'offrir le leadership que l'on attend du gouvernement fédéral et tenter de conclure un accord fédéral-provincial sur les normes relatives aux états financiers du gouvernement. Le Comité estime que ce dernier devrait étudier les recommandations de l'ICCA dès qu'elles auront été acceptées et que le Vérificateur général devrait signaler dans son rapport tous les cas où ces recommandations ne sont pas suivies.

Comptabilisation: autres questions

Certains témoins qui ont comparu devant le Comité ont soulevé un certain nombre de questions précises concernant la comptabilisation, particulièrement celles qui ont constitué la trame de fond des réserves du Vérificateur général exprimées dans son opinion sur les états financiers de l'année se terminant le 31 mars 1983. Comme il peut être très long de conclure un accord sur des principes comptables généralemnt acceptés, le Comité incite le Bureau du Contrôleur général et du Vérificateur général à régler ces questions immédiatement de sorte que les réserves exprimées par le Vérificateur général n'aient plus raison d'être et que la crédibilité des états financiers du gouvernement du Canada s'en trouve accrue. Bien que les délibérations du Comité n'aient pas été suffisamment poussées pour lui permettre de prendre une position ferme sur ces questions, les observations suivantes du Comité se veulent une balise pour le Contrôleur général et le Vérificateur général qui étudient la question.

1. Comptabilisation des recettes et des dépenses

Les notes liminaires aux états financiers établissent les deux notions de base sous-jacentes à la comptabilisation du gouvernement: la première dispose que toutes les obligations et recettes perçues «ne doivent former qu'un seul Fonds du revenu consolidé» alors que la seconde prévoit que «le reste du Fonds doit être attribué par le Parlement du Canada.» Ces deux principes de base visent à accroître le contrôle du Parlement sur les activités financières du gouvernement. Le Comité endosse ces principes et estime que toutes les recettes provenant de crédits statutaires doivent être comptabilisées comme état des recettes du gouvernement et toutes les dépenses autorisées par le Parlement doivent figurer comme dépenses. La méthode de comptabilisation actuelle des redeconcepts, and in the Committee's opinion should be changed.

2. Fragmented Reporting of Government Activities

The Committee has already expressed its views in favour of supplementary financial reporting on all government activities. This will partly respond to the Auditor General's concern.

The Committee considered more specifically the present accounting treatment of specified purpose accounts, particularly the Unemployment Insurance Account and the Canada Pension Plan Account. The revenues and expenditures credited or charged to these accounts are not included with the revenues and expenditures of Canada, and any deficiency of revenue is shown as an asset recoverable by Canada and any excess of revenue is shown as a liability payable by Canada. The justification for this treatment appears to be that these funds are administered in trust for third parties and current legislation limits the liability of the Government of Canada.

Under the Government's accounting policies, unemployment insurance contributions received from employers and employees, benefits paid and administrative expenditures are recorded through the Unemployment Insurance Account. Legislation permits the Government to advance funds to the Account to cover any deficiency until sufficient revenues are received from contributors or Parliament authorizes additional budgetary appropriations. As at March 31, 1983, the net deficit of $3.6 billion was shown as a negative liability, or asset, even though these statements were dated almost six months later and no action had been taken to increase contributions.

The situation in respect of the Canada Pension Plan Account is somewhat different in that contributions still exceed payments out of the Account. The Chief Actuary of the Government of Canada, however, has estimated that $147.9 billion would be required to pay all future benefits as at December 31, 1982. This liability has not been recorded in the accounts of Canada because, although benefits are defined, the Government's legal obligation is limited to the balance in the Account.

These examples illustrate the effect of reporting in strict compliance with the law. Both the Unemployment Insurance Account and the Canada Pension Plan Account were established under laws passed by the Parliament of Canada, and Parliament can be expected to take whatever actions are necessary to ensure that beneficiaries receive their entitlements under the law. Accordingly, the Committee believes that the government should reconsider its present accounting practices.

vances d'exportation sur le pétrole est un exemple de méthode contraire à ces principes de base et de l'avis du Comité, devrait être changée.

2. Déclaration fragmentaire des activités gouvernementales

Le Comité s'est déjà dit en faveur de rapports financiers complémentaires sur toutes les activités gouvernementales, solution qui, en partie, apaiserait les préoccupations du Vérificateur général.

Le Comité a étudié plus précisément la méthode de comptabilisation actuelle de certains comptes précis, entre autres le Compte d'assurance-chômage et le Compte du régime de pensions du Canada. Les recettes et les dépenses créditées ou débitées à ces comptes ne sont pas incluses dans les recettes et dépenses du gouvernement du Canada et toute recette manquante est comptabilisée comme étant un actif recouvrable par le gouvernement canadien alors que tout excédent de recette est considérée comme un passif à payer par le gouvernement. Le motif qui pousse à adopter une telle méthode de comptabilisation semble être que ces fonds sont administrés en fiducie pour une tierce partie et que la loi actuelle restreint la responsabilité du gouvernement du Canada.

Selon la comptabilisation du gouvernement, les cotisations à l'assurance-chômage perçues des employeurs et des employés, les avantages accordés et les frais administratifs font partie du Compte d'assurance-chômage. La loi permet au gouvernement d'avancer des fonds à ce compte pour couvrir tout manque à gagner jusqu'à ce que les recettes suffisantes soient perçues des cotisants ou que le Parlement autorise des crédits budgétaires supplémentaires. Au 31 mars 1983, le déficit net de 3,6 milliards de dollars était considéré comme une obligation négative ou un actif bien que les états financiers furent datés de presque six mois plus tard et qu'aucune mesure n'eût été prise pour accroître les cotisations.

En ce qui a trait au Compte de régime de pensions du Canada, la situation est quelque peu différente, en ce sens que les cotisations dépassent toujours les versements effectués à même le Compte. Le chef actuaire du gouvernement du Canada estime cependant qu'il faudrait 147,9 milliards de dollars pour verser toutes les contributions à venir tout comme il en était au 31 décembre 1982. Cet élément du passif ne figure dans les comptes du gouvernement du Canada parce que, bien que les prestations à verser soient clairement définies, la seule obligation juridique qui incombe au gouvernement est de présenter un bilan équilibré.

Ces situations sont des exemples de la nécessité de produire des états financiers en conformité stricte avec la loi. Le Compte d'assurance-chômage et le Compte du régime de pensions du Canada ont été créés aux termes de lois adoptées par le Parlement du Canada et on s'attend à ce que ce dernier prenne toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les bénéficiaires touchent les prestations auxquelles ils ont droit d'après la loi. Par conséquent, le Comité estime que le gouvernement devrait reconsidérer ses méthodes de comptabilisation actuelles.

The other reason why Canada's financial statements are not complete concerns the accounting for Canada's investment in Crown corporations. Their transactions are included in the revenues and expenditures of Canada only to the extent that Parliament appropriates funds for them on a budgetary basis, or they pay dividends or interest into the Consolidated Revenue Fund. Canada's investment is recorded as an asset and the Financial Administration Act permits the responsible ministers to establish a provision or allowance where they believe Canada's investment in these corporations is overstated in relation to their underlying values. Although together these provisions may result in fair reporting, the Committee believes that the statements would be more informative and complete if Crown corporations were consolidated or their changing values were picked up through the equity method of accounting.

La comptabilisation des investissements du gouvernement canadien dans les sociétés propriété de la Couronne est une autre des raisons pour lesquelles les états financiers du gouvernement sont incomplets. Les transactions de ces sociétés sont incluses dans les recettes et dépenses du gouvernement seulement dans la mesure où le Parlement affecte des crédits à ces sociétés par l'intermédiaire du Budget ou encore dans la mesure où elles versent des dividendes ou des intérêts au Fonds du revenu consolidé. Les investissements du gouvernement du Canada figurent parmi l'actif et la Loi sur l'administration financière permet aux ministres responsables d'établir une provision ou une allocation lorsque ceux-ci estiment que les investissements du gouvernement canadien dans ces sociétés sont surévalués par rapport à leur valeur intrinsèque. Bien que dans l'ensemble ces dispositions puissent être équitablement répertoriées, le Comité estime que les états financiers seraient plus informatifs et complets si ceux des sociétés de la Couronne étaient consolidés et si la méthode de comptabilisation permettait d'en déterminer la valeur changeante.

3. Assets Reported at Amounts in Excess of their Value

The Committee heard views on both sides of the question of whether international development assistance loans and subscriptions are fairly recorded when they are shown at full value. However, it concluded that modifying the present practice and valuing these assets on a present value basis when they are advanced at concessionary interest rates, would be inconsistent with the manner in which other assets and liabilities are valued. Accordingly the Committee considers that this practice should not be introduced until a review has been completed of all other assets and liabilities for which the same practice might be appropriate and a generally applicable approach agreed upon.

3. Éléments d'actif déclarés pour des sommes qui dépassent leur valeur

Le Comité a entendu des témoins préconisant les deux côtés de la médaille, à savoir si les prêts spéciaux d'aide aux pays en voie de développement et les souscriptions aux fonds spéciaux de développement des institutions internationales sont déclarés à juste titre lorsque leur plein montant est inscrit à l'actif. Toutefois, le Comité en est venu à la conclusion que de modifier la méthode de comptabilisation actuelle et d'inscrire la valeur présente de ces prêts à l'actif lorsqu'ils sont consentis à des taux d'intérêt concessionnaires ne serait pas conforme à la façon dont les autres éléments d'actif et de passif sont évalués. En conséquence, le Comité estime que cette méthode de comptabilisation ne devrait pas être mise en application tant qu'une étude complète n'aura pas été effectuée de tous les autres éléments de l'actif et du passif pour lesquels la même méthode de comptabilisation pourrait être pertinente et tant qu'une approche applicable à tous n'aura pas été déterminée et acceptée.

4. Unrecorded Liabilities

The Committee noted that the Government of Canada reports most of its liabilities on its financial statements. However, there are some noticeable omissions such as some employee benefits and guarantees of Crown corporation debts. It appears that the reason for not accruing certain employee benefits or obligations under guarantees is that Parliament has not provided the necessary authority to discharge them and there is uncertainty as to whether it will do so. This again illustrates how too strict an interpretation of the law can lead to misleading information. The law does not prevent such liabilities being recorded. The Committee believes that Parliament will honour commitments to its employees or to others under guarantees, and the legal uncertainty can be explained in a note to the statements.

4. Passif non comptabilisé

Le Comité a remarqué que le gouvernement du Canada déclare la majorité de son passif dans ses états financiers. Toutefois, certaines omissions sont remarquables comme les avantages accordés aux employés et les garanties de dettes de sociétés propriété de la Couronne. Il semble que la raison pour laquelle certains avantages ou certaines obligations ne sont pas déclarés, c'est que le Parlement n'accorde pas les pouvoirs nécessaires pour les en libérer et qu'il règne une incertitude à savoir s'il le fera. Une fois de plus, on a un exemple d'une interprétation trop stricte de la loi qui risque de fournir des renseignements trompeurs. La loi n'interdit pas de déclarer ces éléments du passif. Le Comité estime que le Parlement respectera ses engagements à l'égard de ses employés ou d'autres personnes physiques ou morales à qui il accorde de garanties et que l'incertitude juridique qui règne peut être expliquée dans une note liminaire aux états financiers.

5. Accounting for Capital Expenditures

Several witnesses drew the Committee's attention to the fact that the main difference between the government's accounting practices and those of profit-oriented enterprises lies in the different treatment of capital expenditures. In government, these are written off as expenditures when funds are disbursed, since that is the time when suppliers derive economic benefit whereas profit-oriented enterprises record them as assets and amortize their cost over the period of their useful lives so as to measure the full costs of services rendered. The Committee noted that similar practices to those of profit-oriented enterprises are used in statements prepared on a National Accounts basis. The Committee appreciates the complexity of this issue, and therefore suggests that the question ought to be further reviewed by the Offices of the Comptroller General and Auditor General as part of the studies they are conducting.

PART I OF THE ESTIMATES: THE EXPENDITURE PLAN

The President of the Treasury Board reported that the 1984-85 Government Expenditure Plan calls for total outlays of $98.2 billion. These Main Estimates seek authority for budgetary expenditures of $96.5 billion and for $1.2 billion in loans, investments and advances. The overall expenditures also include $3.1 billion in envelope reserves and a special reserve of $800 million to cover adjustments to statutory programs.

This forecast of total outlays of $98.2 billion is an increase of 8.3% over the revised forecast for 1983-84 and is the lowest rate of growth of total outlays in six years.

The Main Estimates of $96.5 billion is 10.4% higher than the 1983-84 Main Estimates and represents a substantial decrease from last year's increase of 17.9% over 1982-83 Main Estimates.

The President of the Treasury Board was asked about the mechanisms to ensure that departments and agencies were spending their funds according to their stated policies. Concern about the funding of a film by the National Film Board about Billy Bishop raised questions whether the NFB was following its declared policy "to initiate and provide for the production and distribution of films in the national interest, and in particular . . . films designed to interpret Canada to Canadians and other nations". The Committee members were concerned that public funds had been used to produce a film which many groups and individuals felt contained inaccuracies which were damaging to Canada and to the memory of Billy Bishop. Committee members suggested that NFB officials should be invited to appear before an appropriate Senate Committee to discuss its mandate and activities.

5. Déclaration des dépenses d'immobilisation

Plusieurs témoins ont attiré l'attention du Comité sur le fait que la principale différence entre la méthode de comptabilisation du gouvernement et celle des entreprises à but lucratif tient à la méthode de comptabilisation différente des dépenses d'immobilisation. Au gouvernement, ces dépenses sont amorties à titre de dépenses lorsque les fonds sont engagés puisque c'est à ce moment-là que les fournisseurs tirent des avantages économiques alors que les entreprises à but lucratif inscrivent ces dépenses comme un élément du passif et les amortissent au cours de la période de leur vie utile, de façon à mesurer les coûts véritables des services rendus. Le Comité a noté que des méthodes semblables à celles des entreprises à but lucratif sont utilisées dans les états financiers préparés selon la méthode des Comptes nationaux. Le Comité reconnaît la complexité de la question et propose par conséquent que celle-ci soit étudiée plus en profondeur par le Bureau du contrôleur général et du Vérificateur général dans le cadre des études qu'ils mènent actuellement.

PARTIE I DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES: PLAN DE DÉPENSES

Le Président du Conseil du trésor a signalé que le plan de dépenses du gouvernement de 1984-1985 prévoit un débours total de 98,2 milliards de dollars. Le Budget principal des dépenses prévoit des débours budgétaires de 96,5 milliards de dollars de même qu'une somme de 1,2 milliard de dollars en prêts, investissements et avances de fonds. Il faut aussi compter dans les dépenses globales une somme de 3,1 milliards de dollars de crédits par enveloppe de même qu'une réserve spéciale de 800 millions de dollars pour couvrir les rajustements aux programmes statutaires.

Cette prévision du débours total de 98,2 milliards de dollars représente une augmentation de 8,3 p. 100 par rapport aux prévisions révisées de 1983-1984 et constitue de même le taux de croissance le plus faible des dépenses totales en six ans.

Quant au Budget principal des dépenses de 96,5 milliards de dollars, il représente une augmentation de 10,4 p. 100 par rapport au Budget de 1983-1984 de même qu'une diminution considérable par rapport à l'augmentation de l'an dernier qui était de 17,9 p. 100 comparativement au Budget de 1982-1983.

Le Président du Conseil du trésor a été interrogé sur les mécanismes qui permettent aux ministères et organismes gouvernementaux de s'assurer que leurs fonds sont dépensés suivant les politiques établies. Certains ont soulevé des questions au sujet du financement d'un film par l'Office national du film sur Billy Bishop, quant à savoir si l'ONF respectait sa politique qui est de veiller à la production de films d'intérêt national, plus précisément de films visant à mieux faire connaître le Canada aux Canadiens et aux étrangers. Les membres du Comité se sont demandés si les fonds publics avaient été utilisés pour produire un film qui, de l'avis de nombreux groupes et particuliers, contient des inexactitudes qui viennent briser l'image du Canada et la mémoire de Billy Bishop. Les membres du Comité ont proposé que les représentants de l'ONF soient invités à comparaître devant un comité sénatorial pertinent pour discuter de son mandat et de ses activités.

The Canada Post Corporation is seeking $170 million for "infrastructure costs related to cultural mailings". This item had previously appeared in the 1983-84 Supplementary Estimates "C". Treasury Board officials explained that the $170 million is compensation to Canada Post for building additional plants and facilities to handle the half billion pieces of second class mail under the cultural mailings. This amount will be paid annually until 1986-87 when it declines to $100 million and it becomes zero in 1987-88, by which date the cost of the additional equipment would be amortized.

Respectfully submitted,

La Société canadienne des postes demande actuellement 170 millions de dollars qu'elle affecterait aux «coûts d'infrastructure liés aux envois culturels.» Ce poste budgétaire a déjà paru dans le Budget supplémentaire des dépenses C de 1983-1984. Les fonctionnaires du Conseil du trésor ont expliqué que les 170 millions de dollars viennent compenser la Société canadienne des postes pour la construction de bureaux et d'installations supplémentaires nécessaires pour acheminer le demi-milliard de lettres de seconde classe qui font partie des envois culturels. Cette somme sera versée annuellement jusqu'en 1986-1987 au moment où elle atteindra les 100 millions de dollars et qu'elle sera complètement versée en 1987-1988, date à laquelle les frais de l'équipement supplémentaire seront amortis.

Respectueusement soumis,

Le vice-président

Fernand-E. Leblanc

Deputy Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 24, 1984

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9 a.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: I see a quorum and I call the meeting to order. This morning we have as witnesses the Honourable Herb Gray, President of the Treasury Board, Mr. J. L. Manion, Secretary and Ms. Ruth Hubbard, Assistant Secretary, Program Branch. I understand Mr. Gray has a cabinet meeting and will not be with us for more than three-quarters of an hour. The floor is yours, Mr. Minister.

The Honourable Herb Gray, P.C., M.P., President, Treasury Board: Mr. Chairman, honourable senators, I am pleased to be able to appear before this committee to assist in your discussions of the Main Estimates, 1984-85. I hope that you will allow me to depart before the end of your meeting so that I may attend a cabinet meeting. However, the senior officials who are with me will remain to assist the committee in its deliberations.

As you are aware, the government's Estimates are now presented in three volumes: Part I, the Government Expenditure Plan; Part II, the Main Estimates proper or Blue Book; and Part II, departmental expenditure plans. Part II, the Blue Book, supports the items that are expected to be included in the Appropriation Act for the Main Estimates. I would like to add, for the information of committee members, that the Blue Book will be revised next year and its presentation much improved. It will also be less voluminous, since it will no longer be necessary to duplicate information being provided in Part III, the departmental expenditure plans.

Before discussing the 1984-85 Main Estimates themselves, I would like to comment on their relationship to the Expenditure Plan set out in Part I, as presented to Parliament on February 15, 1984 by my colleague, the Minister of Finance. In his budget he forecast for 1984-85 planned total outlays of $98.2 billion, an increase of 8.3 per cent over his revised forecast of $90.6 billion for 1983-84, representing the lowest rate of growth of total outlays in six years. Within these total outlays, total planned expenditures, we are at this time seeking authorization from Parliament to spend amounts totalling $96.5 billion, as detailed in the Main Estimates. This total is 10.4 per cent higher than the 1983-84 Main Estimates total. This represents a substantial decrease compared to last year's 17.9 per cent increase over 1982-83 Main Estimates.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 24 mai 1984

[*Translation*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le budget principal des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Je vois que nous avons le quorum et je déclare la séance ouverte. Ce matin nous avons comme témoin l'honorable Herb Gray, président du Conseil du Trésor, M. J. L. Manion, Secrétaire et M^me Ruth Hubbard, secrétaire adjointe, Direction des programmes. M. Gray doit assister à une réunion du cabinet et il ne pourra être avec nous plus de trois quarts d'heure. Vous avez la parole, monsieur le ministre.

L'honorable Herb Gray, c.p., député, président, Conseil du Trésor: Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant votre comité et de participer à vos discussions sur le budget principal des dépenses de 1984-1985. J'espère que vous me permettrez de partir avant la fin de la séance afin d'assister à une réunion du cabinet. Toutefois, mes collaborateurs pourront rester pour aider le Comité dans ses délibérations.

Comme vous le savez, les prévisions budgétaires du gouvernement sont maintenant présentées en trois volumes: la Partie I, le Plan de dépenses du gouvernement; la Partie II, le Budget des dépenses principal proprement dit ou le livre bleu; et la Partie III, les plans de dépenses des ministères. La Partie II, le livre bleu, présente les postes que l'on prévoit inclure dans la loi de finances du Budget des dépenses principal. J'aimerais ajouter, à titre d'information pour les membres du Comité, que le livre bleu sera révisé l'année prochaine et que sa présentation sera nettement améliorée. Sa taille se trouvera réduite parce qu'il ne sera plus nécessaire d'y répéter certains renseignements donnés à la Partie III, les plans de dépenses des ministères.

Avant de parler du Budget des dépenses principal de 1984-1985, j'aimerais faire quelques commentaires sur son rapport avec le plan de dépenses figurant à la Partie I, tel que présenté au Parlement le 15 février 1984 par mon collègue, le ministre des Finances. Dans son budget, il a prévu, pour 1984-1985, des sorties de fonds totales de $98,2 milliards, une augmentation de 8,3 pour cent par rapport à ses prévisions révisées de $90,6 milliards pour 1983-1984, ce qui représente le plus faible taux de croissance des sorties de fonds totales depuis six ans. Dans le cadre de ces sorties de fonds totales—dépenses prévues totales—nous demandons à ce moment-ci au Parlement de nous autoriser à dépenses des montants totalisant $96,5 milliards, tel que précisé dans le Budget des dépenses principal. Ce total est de 10,4 pour cent plus élevé que le Budget principal total de 1983-1984, ce qui constitue une diminution considérable par rapport à l'augmentation de 17,9 pour cent enregistrée l'année dernière comparativement au Budget des dépenses principal de 1982-1983.

[*Text*]

In addition to the Main Estimates totals, the total outlays or expenditure plan for 1984-85 include $3.9 billion in reserves allocated across various policy sectors or envelopes to cover initiatives for which decisions have not yet been taken, and to accommodate changes in statutory programs. Parliamentary authority for these will, of course, be sought through supplementary estimates or other legislation. The planned total outlays of $98.2 billion are exclusive of two items totalling $2.2 billion: first, the forecast repayments on loans issued in previous years; and, second, a forecast of expenditure authority that is expected to lapse over the fiscal year.

I will now turn to the levels of anticipated spending that are presented in these Main Estimates, a total of $96.5 billion. Approximately $1.9 billion of this is for loans and investments; the remaining $94.6 billion is for budgetary expenditures. This latter amount represents an increase of $8.9 billion over the 1983-84 Main Estimates, two-thirds of which is accounted for by the following eight items:

—National Defence expenditures are up $927 million, to meet Canada's commitment to NATO for 3 per cent real growth annually;

—Transfers to the provinces under the Established Programs Financing arrangements legislation for health care and post-secondary education are up by $866 million;

—Transfers to the provinces under the Canada Assistance Plan are up by $556 million;

—Payments under the Petroleum Incentive Program are increased by $450 million;

—Old Age Security payments, Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowances are up by a total of $430 million;

—Equalization payments to the provinces are up by $339 million;

—Payments to the Canada Post Corporation totalling $520 million, previously presented in Supplementary Estimates, are now included in the Main Estimates; and

—Public Debt charges account for $1.8 billion of the increase.

The deficits leading to higher debt levels are attributable to additional expenditures to assist individual Canadians and promote job creation, and economic activity generally, in the beginning stages of economic recovery. The government's Main Estimates are a reflection of the fact that economic

[*Traduction*]

Outre le total du Budget des dépenses principal, les sorties de fonds totales ou le plan de dépenses pour 1984-1985 comprennent $3,9 milliards en réserves attribuées aux divers secteurs de dépenses, ou enveloppes, pour couvrir les initiatives pour lesquelles des décisions n'ont pas encore été prises, et pour tenir compte des changements apportés aux programmes statutaires. Les autorisations du Parlement pour ces dépenses seront, de toute évidence, demandées par l'intermédiaire d'un Budget supplémentaire ou d'autres mesures législatives. Les sorties de fonds totales prévues, soit $98,2 milliards, excluent deux postes totalisant $2,2 milliards: premièrement, les remboursements prévus sur les prêts consentis au cours des années précédentes et, deuxièmement, les prévisions des autorisations de dépenser des sommes devant tomber en annulation au cours de l'année financière.

Je parlerai maintenant des niveaux de dépenses prévus consignés dans ce Budget des dépenses principal, soit un total de $96,5 milliards. Environ $1,9 milliard de ce montant est prévu pour les prêts et les investissements; le reste, $94,6 milliards, est prévu pour les dépenses budgétaires. Ce dernier montant représente une augmentation de $8,9 milliards par rapport au Budget des dépenses principal de 1983-1984, dont les deux tiers sont absorbés par les huit postes suivants:

—les dépenses du ministère de la Défense nationale ont augmenté de $927 millions, parce que le Canada s'est engagé envers l'OTAN à porter à 3 p. 100 par an l'accroissement réel de ses dépenses consacrées à la défense;

—les transferts effectués aux provinces en vertu des ententes sur le financement des programmes établis afin de financer les programmes d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire ont subi une augmentation de $866 millions;

—les transferts aux provinces en vertu du Régime d'assistance publique du Canada ont augmenté de $556 millions;

—les paiements faits en vertu du Programme d'encouragement du secteur pétrolier ont été majorés de $450 millions;

—les versements des programmes de sécurité de la vieillesse, du supplément du revenu garanti et des allocations au conjoint ont augmenté de $430 millions;

—les paiements de péréquation versés aux provinces ont augmenté de $339 millions;

—les paiements à la Société canadienne des postes, totalisant $520 millions, jusqu'à présent inclus dans les Budgets supplémentaires sont maintenant inclus dans le Budget des dépenses principal; et

—le service de la dette publique a subi une augmentation de $1,8 milliard.

Les déficits qui ont accru la dette sont attribuables aux dépenses supplémentaires engagées afin de venir en aide à des Canadiens et de favoriser la création d'emplois, et l'activité économique en général, aux premiers instants de la reprise. Le Budget des dépenses principal, reflète le fait qu'une reprise est

[*Text*]

recovery is under way, and in this context I would like to mention several points.

The Special Recovery Capital Projects Program, aimed at accelerating federal spending on economic infrastructure projects to facilitate Canada's economic recovery, accounts for approximately $1 billion of the increase in the 1984-85 Main Estimates over 1983-84. I would point out that, excluding National Defence spending and expenditures on these Special Recovery Projects, the operating and capital expenditures of departments and agencies are increasing in the order of only 7 per cent.

Also a reflection of improving economic circumstances, and in the level of employment in particular, is the government's contribution to Unemployment Insurance, which at $2.7 billion in these Main Estimates is some $277 million less than last year's forecast figure. Other requirements, such as the Established Programs Financing arrangemetns for health care and post secondary education and the major income support programs for the elderly, are also forecast at levels which reflect an improved economy, especially in terms of higher than forecast budgetary revenues and lower than expected rates of inflation. I would also note that for the first time in many years, expenditures related to major transfer programs like unemployment insurance are growing more slowly than total spending this year. Again, this is largely due to improving economic conditions.

Before closing my remarks, I would like to devote some attention to the size of the Public Service, as measured by the number of person-years under the direct control of the Treasury Board. The Main Estimates indicate a 1984-85 total of 260,370 person-years for departments and agencies whose personnel requirements are controlled by the Treasury Board. This represents an increase of one per cent over the comparable 1983-84 Main Estimates level of 257,678. This latter number includes the reduction in authorized levels made by the Treasury Board just prior to the tabling of the Main Estimates last February, but which, as a result, did not show in last year's Blue Book. The limited increases in authorized person-years reflect the commitment of this government to continuing restraint in the growth of the Public Servcie, and to ongoing efforts to achieve improved productivity in the delivery of services to the public.

If we analyze the areas where the larger increases occur, the attention we give to maintaining and increasing services to the public becomes apparent. The person-year level of Revenue Canada—taxation will be increasing by 1,044 over 1983-84 to provide enhanced services to the public allocated entirely to four activities: enquiries from the public, processing tax returns, tax adjustments requested by taxpayers, and dealing with formal appeals of assessments registered by taxpayers.

[*Traduction*]

en cours, et dans ce contexte, j'aimerais mentionner plusieurs points.

Le Programme des projets spéciaux de relance, dont l'objectif est d'accélérer les dépenses fédérales à l'égard de projets d'infrastructure afin de faciliter la relance économique du Canada, représente environ $1 milliard de l'augmentation du Budget des dépenses, principal de 1984-1985 par rapport à celui de 1983-1984. Je tiens à signaler que, exception faite des dépenses de la Défense nationale et des dépenses liées à ces projets spéciaux de relance, les dépenses de fonctionnement et d'immobilisations des ministères et organismes connaissent une augmentation de l'ordre de 7 p. 100 seulement.

Un autre élément témoigne de l'amélioration de notre situation économique, dans le niveau d'emploi en particulier: la contribution de l'État à l'assurance-chômage, soit $2,7 milliards dans le présent Budget des dépenses principal est d'environ $227 millions inférieure aux prévisions de l'année dernière. D'autres besoins, par exemple ceux découlant des ententes concernant le financement des programmes établis pour les programmes d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire et les programmes très importants de supplément du revenu pour les personnes âgées, sont aussi prévus à des niveaux qui reflètent une économie plus saine, spécialement en ce qui a trait aux recettes budgétaires plus élevées que celles prévues et aux taux d'inflation inférieurs aux prévisions. J'aimerais aussi souligner que pour la première fois depuis bien des années, les dépenses relatives aux principaux programmes de transfert comme l'assurance-chômage ont augmenté à un rythme plus lent que les dépenses totales cette année. Ceci est dû encore une fois à une amélioration de la situation économique en général.

Avant de terminer, j'aimerais parler brièvement de la taille de la Fonction publique et du nombre d'années-personnes qui relèvent directement du Conseil du Trésor. Le Budget des dépenses principal indique qu'en 1984-1985, 260,370 années-personnes seront affectées aux ministères et organismes dont les besoins en personnel sont contrôlés par le Conseil du Trésor. Ce chiffre représente une augmentation de un p. 100 par rapport au niveau de 257,678 figurant dans le Budget des dépenses principal de 1983-1984. Ce dernier chiffre tient compte de la réduction des niveaux autorisés apportée par le Conseil du Trésor juste avant le dépôt du Budget des dépenses principal en février dernier, mais qui, par conséquent, ne figurait pas le livre bleu de l'année-dernière. Les augmentations restreintes des années-personnes autorisées reflètent l'engagement du gouvernement de continuer de limiter la croissance de la Fonction publique et les efforts continus visant à accroître la productivité dans la prestation de services au public.

Si nous analysons les secteurs qui connaissent les augmentations les plus considérables, nous constatons le soin que nous mettons à maintenir et à hausser le niveau des services au public. Revenu Canada—Impôt disposera de 1,044 années-personnes de plus par rapport à 1983-1984 afin de mieux servir le public dans les quatre activités suivantes: demandes de renseignements du public, traitement des déclarations d'impôt, rajustements demandés par les contribuables et recours en appel officiels au sujet des évaluations effectuées par les contribuables.

[*Text*]

The Correctional Service program has had its authorized level increased by 666, primarily because of growth in the number of penitentiary inmates. The Department of Transport levels are up by 403, largely to provide for regulatory activities related to air safety and to meet staffing requirements for the Canadian Coast Guard fleet.

While maintaining and even increasing services to the public generally, it has still been possible to reduce person-year resources in some areas; the number of authorized person-years is down for 22 departments and agencies. For example, authorized levels for the RCMP have been reduced by 175 person-years because of decreased demand for police services from provinces and municipalities. While some of the decrease of 158 person-years shown for the Department of Veterans Affairs reflects the phasing out of temporary requirements related to the relocation to Charlottetown, a part of the reduction is being made possible by the installation of a modern, computerized benefit delivery system.

Mr. Chairman, honourable senators, that completes my introductory remarks. However, I would like to say that I will be calling upon the assistance of the senior officials I have with me in responding to your comments. Unfortunately, I have to depart for a cabinet meeting and I have asked that my officials remain with you to assist you in your study of these estimates.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Minister. We will call upon the lead questioner for this morning, Senator Doody, who is also chairman of our committee.

Senator Doody: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Minister, there is always a great deal of interesting numbers and headings in the estimates. I am particularly interested in the Employment and Immigration estimates found on page 6-20 of the blue book. On page 6-22 there is a list of various job creation programs. Listed under that heading is found Canada Works, Local Employment Assistance and Development, Career-Access, Job Corps and Employment Creation. With regard to that list there is a total of approximately $635 million estimated and approximately $854 million forecasted. These headings are, of course, self-explanatory; however, one might question the detail.

On the previous page, page 6-20, is where I run into some difficulty. On that page is set out grants and contributions. We have direct job creation and under that Local Employment Assistance and Development of some $12.8 million, with a forecast expenditure of about less than half that amount. Then the figure for employment creation is $25 million with a forecast expenditure of $100 million. Mr. Minister, I wonder if you can tell us exactly what that covers. After all, employment creation is not very specific. Is there any criterion? How is it broken down? How is it distributed and why is it not included in the specifics on the next page, which are job creation plans with which we are more familiar?

[*Traduction*]

Le Service correctionnel a obtenu 666 années-personnes de plus principalement en raison du nombre accru de détenus. Les niveaux du ministère des Transports ont connu une hausse de 403 années-personnes affectées principalement aux activités de réglementation de la sécurité aérienne et aux besoins de personnel de la flotte de la Garde côtière canadienne.

Tout en maintenant et en augmentant même les services au public en général, il a été possible de réduire le nombre d'années-personnes allouées à certains secteurs; le nombre d'années-personnes autorisées a diminué dans 22 ministères et organismes. Par exemple, l'effectif autorisé de la GRC a été réduit de 175 années-personnes en raison d'une baisse de la demande de services de police de la part des provinces et des municipalités. Pour ce qui est du ministère des Affaires des anciens combattants, une partie de la diminution de 158 années-personnes est due à la réduction graduelle des besoins temporaires causés par le déménagement à Charlottetown, mais elle est aussi attribuable, en partie, à l'installation d'un système moderne de versement informatisé des prestations.

Monsieur le président, honorables sénateurs, ceci met fin à mes observations préliminaires. Toutefois, j'aimerais dire que je ferai appel aux hauts fonctionnaires qui m'accompagnent pour répondre à vos questions. Malheureusement, je dois partir pour assister à une réunion du Cabinet, mais j'ai demandé à mes fonctionnaires de rester pour vous aider dans votre étude du budget.

Le vice-président: Merci, monsieur le ministre. Nous allons maintenant donner la parole au sénateur Doody qui entamera la période de questions ce matin et qui est aussi président de notre Comité.

Le sénateur Doody: Merci, monsieur le président.

Monsieur le ministre, il y a toujours beaucoup de chiffres et de rubriques intéressants dans votre budget. Je suis particulièrement intéressé au budget à Emploi et Immigration à la page 6-20 du livre bleu. A la page 6-22 figure une liste de divers programmes de création d'emplois. Sous cette rubrique on trouve: Canada au travail, Création locale d'emplois, Accès-carrière, Compagnie de travailleurs et Création d'emplois. Cette liste représente un total d'environ $635 millions pour les prévisions et d'environ $854 millions pour les dépenses prévues. Ces rubriques se passent évidemment d'explications même si on peut s'interroger sur les détails.

A la page précédente, page 6-20, je rencontre certaines difficultés. Sur cette page figurent les subventions et les contributions. Nous avons: Création directe d'emplois et sous cette rubrique: Création locale d'emplois représentant quelque $12.8 millions, et des dépenses prévues d'environ la moitié de ce montant. Puis, Création d'emplois, avec un montant de 25 millions de dollars avec des dépenses prévues de l'ordre de 100 millions de dollars. Monsieur le ministre, je me demande si vous pouvez nous dire exactement ce que ceci représente. Après tout, l'expression «création d'emplois» n'est pas très précise. Applique-t-on certains critères? De quelle façon se fait la répartition? Comment sont distribués ces fonds et pourquoi ne sont-ils pas inclus dans les rubriques figurant à la page suivante qui comprennent les programmes de création d'emplois que nous connaissons mieux?

[*Text*]

Mr. Gray: As I understand it, senator, and you will have to bear with me if I do not have the level of detail you expect on every item of the estimates, I gather there is a distinction made between grants and contributions. The ongoing requirements with respect to contributions and the extent of the detailed terms differ somewhat, it is somewhat in the form of a grant. However, I think that with respect to your specific question there are certain terms and conditions with respect to the grants which are set out by the Department of Employment and Immigration as part of the decisions with respect to the support of an individual project.

I want to repeat my point, in terms of the requirements, I understand there is some distinction made between whether some things are in the form of a grant or a contribution. As I have said, I will have to ask the officials to assist me in terms of the level of detail you want. We would be happy to provide you with written information or have information supplied through the department.

Senator Doody: What I am getting at, Mr. Minister, is that on the following page there is a list of job creation programs under the headings of Canada Works, Local Employment Assistance and Development, Career-Access, and so on. There is an estimate under that heading of some $25 million and now the forecast is $100 million. There must be some reason why that was set up separately. It would appear to be administered outside the main body of employment programs.

Mr. Gray: I do not think that it is administered outside the main body. I think you will find a separate program in terms of supporting direct operations and projects in the communities which do not fall completely within the other specific headings.

Senator Doody: That would not be covered by Local Employment Assistance and Development, would it?

Mr. Gray: Local Employment Assistance and Development refers to specific local employment corporations which are supported with funds from the Department of Employment and Immigration which are set up mainly in the more disadvantaged areas of Canada. I stand to be corrected, however. I do not think that involves grants or contributions to a range of individual community groups or projects but, rather, to specific local development corporations which are generally set up in the less advantaged parts of the country. So that is a specific type of program.

Senator Doody: Would you have a breakdown of the relatively disadvantaged parts of the country? I am thinking of my own province now. How would this $100 million be broken down? Would it be distributed through the provincial governments, through local employment offices, through riding associations, development associations or municipalities?

Mr. Gray: If you are talking about the LEAD program, as I say—

Senator Doody: Quite honestly, sir, I do not know what I am talking about.

[*Traduction*]

M. Gray: A ma connaissance, sénateur, et vous devrez me pardonner même si je n'ai pas tous les détails que vous aimeriez avoir sur chaque poste du budget, il y a une distinction entre subventions et contributions. Les besoins actuels en matière de contributions et le détail de leurs conditions diffèrent quelque peu; il s'agit en quelque sorte d'une forme de subvention. Toutefois, pour répondre à votre question, certaines conditions concernant les subventions sont établies par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration en égard à des projets individuels.

Je tiens à le répéter, en ce qui concerne les exigences, il y a une certaine distinction entre les montants accordés sous forme de subventions ou de contributions. Comme je l'ai dit, je vais demander à mes fonctionnaires de m'aider à vous donner les détails que vous désirez obtenir. Nous serons heureux de vous communiquer des renseignements par écrit ou de vous fournir des renseignements par l'intermédiaire du ministère.

Le sénateur Doody: Là où je veux en venir, monsieur le Ministre, c'est qu'à la page suivante il y a une liste de programmes de création d'emplois sous les rubriques Canada au travail, Création locale d'emplois, Accès-carrière, etc. Le budget sous cette rubrique est de quelque vingt-cinq millions de dollars et les dépenses prévues sont de 100 millions de dollars. Il doit y avoir une raison pour laquelle ces programmes figurent à part. Il semble qu'ils ne relèvent pas de la même autorité administrative que les autres programmes de création d'emploi.

M. Gray: Je ne crois pas que ce soit le cas. Ainsi, il existe un programme distinct d'appui à des activités et projets communautaires qui ne relèvent pas directement des autres rubriques.

Le sénateur Doody: Ils ne font pas partie du Programme de création locale d'emplois, n'est-ce pas?

M. Gray: Le Programme de création locale d'emplois a pour but d'aider des entreprises locales financées par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration et principalement établies dans les régions les plus défavorisées du Canada. Toutefois, vous pouvez me corriger si je fais erreur. Je ne crois pas que dans le cadre de ce programme en octroie des subventions ou des contributions à des groupes ou à des projets communautaires, on aide plutôt, des entreprises locales qui sont généralement établies dans les régions les plus défavorisées du pays. Donc il s'agit d'un type de programme précis.

Le sénateur Doody: Pourriez-vous nous donner la répartition des régions relativement défavorisées du pays? En ce moment, je songe à ma propre province. Comment ce montant de 100 millions de dollars serait-il réparti? Serait-il distribué par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux, des bureaux d'emploi locaux, des associations de comté, des organismes de création d'emplois ou des municipalités?

M. Gray: Si vous parlez du Programme croissance locale de l'emploi, comme je l'ai dit . . .

Le sénateur Doody: Honnêtement, monsieur, je ne sais pas exactement de quoi il s'agit.

[*Text*]

Mr. Gray: I will remain silent.

Senator Doody: That is what I am trying to find out.

Mr. Gray: I am just trying to assist. If you are talking about the LEAD program, as I say, that is a program in which the federal government, through the Department of Employment and Immigration, supports rather specific types of community development corporations which are set up in the less advantaged parts of the country. These are regions which I suppose you could say were found traditionally under the old DREE designations. I would be happy to table a list of communities where these programs operate.

With respect to the other heading you first asked about, the department provides financial support in the form of grants to community groups, municipalities or non-profit groups and the like to carry out specific projects for community betterment. However, the latter is quite a different thing from the LEAD program.

Senator Doody: Who designates which areas are disadvantaged and what criteria are to be used in determining the need and amount of funds?

Mr. Gray: With respect to the LEAD program, and it is within that connection I am mentioning disadvantaged areas, in effect, the Department of Employment and Immigration states where it will allocate funding for support of these LEAD corporations. I am using the acronym; however, I also use the term "disadvantaged regions". I am speaking now from memory. For example, I do not think that you would currently fund the LEAD program operating in Metropolitan Toronto. As I have said, I could have the department provide you with a list of where these projects operate.

Senator Doody: I gather from that, then, there are no Treasury Board guidelines for the establishing of criteria and that the distribution of funding is done entirely through the offices of the Department of Employment and Immigration, is that correct?

Mr. Gray: Yes, there are guidelines, certainly.

Senator Doody: Are there criteria as to what constitutes a disadvantaged area?

Mr. Gray: I am using the phrase "disadvantaged area," just speaking from memory, as the place where we will see the LEAD program operating. Perhaps I can find a description of that program.

If you look at page 4-29 in Part III of the Expenditure Plan for the Department of Employment and Immigration, you will see that the objective of the LEAD program is to increase the number of permanent jobs in locations and localities of chronically high unemployment. They will accomplish this by enabling community representative organizations to plan and carry out private development activities at an increasing level of productivity in a manner which relates to the communities' longer-term objectives and present capabilities.

That information appears at the bottom of page 4-29. On page 4-30, it is indicated that the LEAD program will provide support to a community-based process of employment creation in and through projects and/or LEAD corporations, leading to

[*Traduction*]

M. Gray: Je vais donc me taire.

Le sénateur Doody: C'est ce que j'essaie de savoir.

M. Gray: Je veux seulement vous aider. Si vous parlez du Programme CLE, comme je l'ai dit, il s'agit d'un programme dans le cadre duquel le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, appuie un genre plutôt particulier d'entreprises de développement communautaire établies dans les régions défavorisées du pays. Il s'agit de régions qui, je suppose, avaient été désignées par l'ancien MEER. Je déposerais volontier une liste des collectivités où ces programmes sont en place.

En ce qui concerne l'autre rubrique que vous avez mentionnée, le ministère accorde une aide financière sous forme de subventions à des groupes communautaires, à des municipalités ou à des organismes à but non lucratif pour entreprendre des projets précis visant à améliorer la collectivité. Toutefois, ce programme est tout à fait différent du programme CLE.

Le sénateur Doody: Qui est chargé de désigner les régions défavorisées et quels sont les critères utilisés pour déterminer les besoins et le montant du financement?

M. Gray: En ce qui concerne le programme CLE, et c'est à ce sujet que j'ai mentionné les régions défavorisées, en fait, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration décide où il consacrera des fonds pour aider ces entreprises CLE. J'utilise le sigle; toutefois, j'utilise aussi le terme «régions défavorisées». Je cite des faits de mémoire. Ainsi, je ne pense pas que vous pourriez trouver un programme CLE dans le Toronto métropolitain. Comme je l'ai dit, le ministère pourrait vous fournir une liste des endroits où ces projets sont en place.

Le sénateur Doody: Je suppose donc qu'il n'y a pas de directives du Conseil du trésor pour l'établissement de critères et que la distribution des fonds se fait entièrement par l'intermédiaire des bureaux du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, n'est-ce pas?

M. Gray: Oui, il y a des lignes directrices, certainement.

Le sénateur Doody: Existe-t-il des critères pour déterminer ce qui constitue une région défavorisée?

M. Gray: J'utilise l'expression «région défavorisée», de mémoire, pour désigner les endroits où l'on met en œuvre un programme de Croissance locale de l'emploi. Je pourrais peut-être trouver une description du programme.

Vous verrez à la page 4-29 de la Partie III du Plan des dépenses du ministère de l'Emploi et de l'Immigration que l'objectif du programme CLE est d'augmenter le nombre d'emplois permanents dans les endroits où le chômage est extrêmement élevé. Il s'agit de permettre à des organisations représentatives de la collectivité de planifier et de mettre en œuvre des activités privées de développement à un niveau de productivité plus élevé pour atteindre les objectifs à long terme de la collectivité en utilisant ses capacités actuelles.

Vous trouverez ces renseignements au bas de la page 4-29. A la page 4-30, il est indiqué que le programme CLE offrira un appui à un processus local de création d'emplois par l'intermédiaire de projets ou d'entreprises CLE, qui permettent d'aug-

[*Text*]

permanent employment growth carried out in harmony with regional development strategies. It goes on to say that supplementary information on the LEAD program is on page 4-58.

Senator Doody: Well, I do not have a page 4-58 in front of me.

Mr. Gray: In any event, I do not want to take the time of the committee to outline all of the information contained on page 4-58, but there are a number of paragraphs expanding on the Local Employment Assistance and Development Program. I think it is generally consistent with what I told honourable senators, speaking entirely from memory, if I may be permitted to commend myself on how well I recall what this program is about.

Senator Doody: We all share in that commendation.

Senator Everett: Mr. Chairman, I wonder if I might be permitted a supplementary question? Mr. Gray, there used to be a program called LEAP. Is LEAD a continuation of the LEAP program?

Mr. J. L. Manion, Secretary, Treasury Board: Mr. Chairman, senator, the department has now rationalized its various programs into four main programs. I believe that LEAD does incorporate the projects that were formerly under the LEAP program. Again, in Part III of the document to which Mr. Gray referred, it says that the Local Employment Assistance and Development Program consolidated into one program the Canada Community Development Projects, the Local Employment Development Assistance Program, and the Local Employment Assistance Program.

Senator Everett: LEAP was a three-year program, as I recall it, to help people develop skills, was it not?

Mr. Manion: The program was ongoing but had a basic criterion such that, generally speaking, the individual projects would be restricted to a duration of three years, except in those cases where the projects were developmental, where they essentially provided training as well as job creation, in which case they would have an intake and they would put out trained people for employment.

Senator Everett: Training was an element of the LEAP concept, was it not?

Mr. Manion: Yes. Those LEAP projects, which were called retention projects, were essentially a kind of sheltered employment. The hope in setting up the projects would be that, by the end of three years, they would be self-sufficient—either through attracting other sources of funding through the community of through revenues from the sale of whatever product they were making.

Senator Doody: Mr. Chairman, I do not want to take up all of the minister's time. I realize that he has to attend a cabinet meeting. I believe that Senator Molson has been patiently waiting to ask a question, so I will defer to him.

Senator Molson: Mr. Chairman, I would like to ask the minister if he could clarify for us the extent to which departments

[*Traduction*]

menter le nombre d'emplois permanents en conformité des stratégies de développement régional. Vous verrez également que des renseignements supplémentaires au sujet du programme CLE paraissent à la page 4-58.

Le sénateur Doody: Je n'ai pas la page 4-58 devant moi.

M. Gray: Quoi qu'il en soit, je ne voudrais pas prendre le temps du comité pour citer tous les renseignements paraissant à la page 4-58, mais un certain nombre de paragraphes expliquent le programme Croissance locale de l'emploi. En général, je crois que cela est conforme à ce que j'ai dit de mémoire aux honorables sénateurs et je crois vous avoir donné un bon compte rendu, ceci dit sans fausse modestie.

Le sénateur Doody: Nous vous en félicitons tous.

Le sénateur Everett: Monsieur le président, j'aimerais poser une question supplémentaire. Il existait auparavant un programme appelé PACLE. Est-ce que le CLE est une extension du PACLE?

M. J. L. Manion, secrétaire, Conseil du Trésor: Monsieur le président, sénateur, le ministère a regroupé ses divers programmes en quatre programmes principaux. Je crois que le programme CLE regroupe les projets qui relevaient auparavant du PACLE. Là, encore, à la Partie III du document dont a parlé M. Gray, il est indiqué que le programme Croissance locale de l'emploi regroupe les Projets de développement communautaire du Canada, le Programme d'aide au développement économique local et le Programme d'aide à la création locale d'emplois.

Le sénateur Everett: Le PACLE était un programme de trois ans, si je me souvient bien, et visait à aider les gens à acquérir des compétences, n'est-ce pas?

M. Manion: Le programme était permanent, mais de façon générale, les projets particuliers ne devaient pas durer plus de trois ans, sauf lorsqu'ils visaient le développement, et offraient essentiellement de la formation en sus d'une aide à la création d'emploi, auquel cas ils permettraient de former des gens pour le marché du travail.

Le sénateur Everett: La formation était l'un des éléments du PACLE, n'est-ce pas?

M. Manion: Oui. Les projets PACLE fournissaient essentiellement un genre d'emplois protégés. Au moment de mettre les projets sur pied, on espérait qu'ils deviennent autosuffisants après trois ans—soit en attirant d'autres sources de financement au sein de la collectivité ou grâce aux recettes provenant de la vente des produits qu'ils fabriquaient.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, je ne voudrais pas prendre tout le temps du ministre. Je sais qu'il doit assister à une réunion du cabinet. Je crois que le sénateur Molson a attendu patiemment pour poser une question, alors je lui cède la parole.

Le sénateur Molson: Monsieur le président, j'aimerais que le ministre nous explique dans quelle mesure les ministères et

[*Text*]

and agencies have to justify their requests for budgetary matters. Does Treasury Board examine their stated objectives in detail or is it impossible for the Treasury Board to do so?

Mr. Gray: With respect to the main estimates, and if we are talking about the ongoing activities of the department, what we generally refer to as the A base, the secretariat to the Treasury Board carries out a very detailed discussion with departments on an ongoing basis. This flows from the MYOP, which is another one of these awful acronyms that we see around government, the Multi-Year Operational Plans which departments have to submit. Certainly the secretariat discusses with the departments in a vigorous fashion, the request for resources to carry out ongoing programs, to the extent that the main estimates would include items which are the result of decisions on new policy initiatives. These flow out of the cabinet committee process, where there are discussions among ministers, in the context of the envelope system or the PEMS, which stands for Policy and Expenditure Management System. Then, of course, some of these decisions still have to come to the Treasury Board for approval of the overall program design and resource allocation in terms of person-years.

I would ask Mr. Manion to add to my response, especially with respect to the Treasury Board role when it comes to the main estimates and the A base component, which would be the largest component.

Mr. Manion: Mr. Chairman, honourable senators, the figures that appear in the main estimates are the result of a long process that essentially began two or three years before. Departments are expected to do long-range operational planning to forecast their needs. The cabinet, in the form of the Treasury Board, reviews these at two points in each year. There is an intensive review in the spring, at which time the operational plan for the subsequent three years is examined in great detail, and the Treasury Board will tentatively approve the reference levels, or the levels of resources, including person-years, for those following three years. Then, in the fall, the department comes in with an update of that plan which adds the elements of cost inflation. Following a further review, that forms the main estimates. The Treasury Board Secretariat, engaged continosly with the departments, has built up a data base on each of the departments, each of the programs and each of the management elements within those programs. With that data base, it is in a relatively good position to determine whether the ongoing base is adequate or whether it needs increases or decreases. There is a vast series of adjustments going on within the departmental budget and within the overall A base of the government.

There are 150-odd programs, discrete programs, that reflect the main estimates for approximately 100 departments and agencies of every size. Within the 150-odd programs, there are about 600 discrete planning elements around which departments base their operational plans and from which ultimately flow the data in the main estimates.

Senator Molson: Thank you. Could I then ask whether there is any monitoring by Treasury Board of the programs in the departments or agencies with regard to their conforming to government policy? Does it ever come to the attention of the

[*Traduction*]

organismes doivent justifier leurs demandes en matière de budget. Le Conseil du Trésor examine-t-il en détail les objectifs énoncés, ou lui est-il impossible de le faire?

M. Gray: Pour ce qui est du budget principal, si nous parlons des activités permanentes du ministère, ce qu'on appelle habituellement la base A, le Secrétariat du Conseil du Trésor mène des discussions très détaillées avec les ministères de façon permanente. Cela découle du POP, un autre de ces affreux sigles qu'on retrouve au gouvernement, et qui désigne les Plans opérationnels pluriannuels que doivent soumettre les ministères. Le Secrétariat discute évidemment «pied à pied» les demandes de ressources des ministères pour les programmes permanents, dans la mesure où le budget principal comporte des articles découlant de décisions concernant de nouvelles initiatives d'ordre politique. De telles initiatives relèvent des comités du cabinet, où les ministres discutent dans le cadre du système des enveloppes, ou du S.G.S.D., soit le Système de gestion des secteurs de dépenses. Évidemment, il faut ensuite que certaines de ces décisions soient soumises au Conseil du Trésor en vue de l'approbation de l'ensemble du programme et de l'affectation des ressources en termes d'années-personnes.

J'aimerais que M. Manion complète ma réponse, particulièrement en ce qui a trait au rôle du Conseil du Trésor au niveau du budget principal et de la base A, qui en est la plus importante composante.

M. Manion: Monsieur le président, honorables sénateurs, les chiffres énoncés dans le budget principal sont le résultat d'un long processus qui a débuté deux ou trois années auparavant. Les ministères doivent planifier leurs activités à long terme afin de prévoir leurs besoins. Le cabinet, par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, examine les présentations deux fois par année. Il y a un examen approfondi au printemps, où le plan des opérations pour les trois années suivantes est étudié de très près, et le Conseil du Trésor approuve en principe le niveau des ressources, notamment les années-personnes, pour les trois années en question. A l'automne, le ministère présente une mise à jour du plan qui tient compte de l'inflation des coûts. Après un nouvel examen, on obtient le budget principal. Grâce aux contacts permanents qu'il entretient avec les ministères, le secrétariat du Conseil du Trésor a mis sur pied une base de données sur chacun des ministères, chacun de leurs programmes et chacun des éléments de gestion à l'intérieur des programmes. Cette base de données lui permet de déterminer si la base permanente convient ou s'il faut l'augmenter ou la réduire. Le budget ministériel ainsi que la base A générale du gouvernement subissent toute une série de rajustements.

Il existe environ 150 programmes, qui constituent le budget principal des quelque 100 ministères et organismes de toutes tailles. Ces quelque 150 programmes regroupent environ 600 éléments de planification dont se servent les ministères pour établir leurs plans opérationnels et desquels proviennent les données du budget principal.

Le sénateur Molson: Merci. J'aimerais maintenant savoir si le Conseil du Trésor contrôle la conformité des programmes des ministères ou organismes aux politiques gouvernementales. Est-ce qu'il arrive que le Conseil du Trésor soit saisi de cas où

[*Text*]

Treasury Board that declared policy is not being very closely followed by some agencies or departments, or is that not a function of the Treasury Board?

Mr. Manion: Mr. Chairman, senators, there are a number of ways in which monitoring is done. First of all, Treasury Board's policies are policies on how expenditures are handled, how facilities are managed, and whether the Treasury Board criteria for contribution to programs are followed. The Treasury Board does monitor this. There are also two ways in which the government has developed the capacity to monitor programs. The Comptroller General, who also reports to the President of the Treasury Board, has developed a framework for internal audit systems in which each department is expected to have a strong independent capacity to audit its own activities against the legislative requiremetns, against policy decisions, against Treasury Board standards. In addition, there is in place a system of program evaluations, again developed and co-ordinated by the office of the Comptroller General. These evaluations will look at specific programs that are amenable to evaluation, examine performance against objectives and against the terms of government policies, and provide advice on whether or not they are meeting their objectives.

I should say that if you look at the part IIIs for each department and agency, you will see in them a description of their evaluation plans, and which programs they are evaluating under this framework. Not all programs are susceptible to objective evaluation, but many are.

Senator Everett: Would the Comptroller General evaluate in terms of the objective that is laid out in the blue book?

Mr. Manion: The Comptroller General would not evaluate, but the Comptroller General has established the framework of the evaluation system under which departments themselves are expected to have a capacity and a process for program evaluations. The policy committees of Cabinet may direct the number of specific evaluations to be conducted for its purpose. The Treasury Board may direct that certain programs be evaluated. For example, in approving the terms and conditions for a contributions program, the ministers at the Treasury Board will say that in two years' time they would expect to see a formal evaluation of the program against these terms and conditions for its review, and the department is then expected to use the mechanisms that have been put in place, with the guidance of the Comptroller General to produce that report.

Senator Molson: What would happen to some program that seemed contrary to the stated objective of the department or the agency? I do not wish to nit-pick, but I am very interested in the National Film Board, which produced a film which has received an extraordinary amount of adverse publicity, and had hundreds of thousands of expressions of disfavour in this country. The Film Board spent $400,000 of public money to produce a film which does not seem to live up to the objective of the National Film Board. Its objective, as stated in the blue book, is:

[*Traduction*]

certains organismes ou ministères ne respectent pas rigoureusement la politique établie, ou peut-être n'est-ce pas le travail du Conseil du Trésor?

M. Manion: Monsieur le président, sénateurs, le contrôle est exercé de diverses façons. Tout d'abord, les politiques du Conseil du Trésor portent sur la façon de gérer les dépenses et les installations, ainsi que sur le respect des critères du Conseil du Trésor pour les contributions aux programmes. Le Conseil du Trésor exerce une surveillance à ce niveau. Le gouvernement a également élaboré deux méthodes pour contrôler les programmes. Le Contrôleur général, qui rend également compte de ses activités au président du Conseil du trésor, a élaboré un système de vérification interne pour que chaque ministère soit en mesure de contrôler lui-même ses activités par rapport aux exigences législatives, aux décisions de politiques et aux normes du Conseil du trésor. Il existe en outre un système d'évaluation des programmes, qui a également lui aussi été mis au point et qui est coordonné par le bureau du Contrôleur général. Ces évaluations donnent lieu à l'étude de programmes précis aptes à être évalués, à un examen du rendement par rapport aux objectifs et aux conditions des politiques gouvernementales, et à des conseils suivant que les objectifs sont atteints ou non.

Si vous consultez la Partie III pour chaque ministère et organisme, vous verrez une description des plans d'évaluation, ainsi que des programmes visés. Les programmes ne se prêtent pas tous aux évaluations objectives, mais un grand nombre tout de même.

Le sénateur Everett: Est-ce que l'évaluation du Contrôleur général se fait en fonction de l'objectif énoncé dans le livre bleu?

M. Manion: Le contrôleur général ne procède à aucune évaluation, mais il a mis sur pied un système en vertu duquel les ministères doivent eux-mêmes procéder à l'évaluation de leurs programmes. Les comités du cabinet chargé des politiques peuvent prescrire le nombre d'évaluations précises dont il a besoin. Le Conseil du trésor peut exiger que certains programmes soient évalués. Par exemple, au moment d'approuver les conditions d'un programme de contributions, les ministres du Conseil du trésor peuvent fixer un délai de deux ans pour la tenue d'une évaluation officielle du programme en fonction des conditions énoncées, et le ministère doit alors utiliser les mécanismes existants, avec l'aide du contrôleur général, pour produire ce rapport.

Le sénateur Molson: Qu'arriverait-il à un programme qui ne semblerait pas conforme à l'objectif énoncé du ministère ou de l'organisme? Je ne veux pas couper les cheveux en quatre, mais je m'intéresse particulièrement à l'Office national du film, qui a produit un film qui a été beaucoup critiqué, et qui a attiré des centaines de milliers de plaintes au pays. L'Office national du film a dépensé $400,000 en deniers publics pour réaliser un film qui ne semble pas respecter son objectif, qui est le suivant selon le livre bleu;

[*Text*]

> Cultural interpretation and presentation of Canada, as well as service and support to departments and agencies of the government, through the medium of film.

The film I am speaking about, in connection with which I have had a good deal of communication and received many expressions of distate, is one called "The Kid Who Couldn't Miss". It was devoted to cutting down to small size Billy Bishop, who, as we all know, has been a national hero in this country since 1917. That film certainly cannot be described as cultural interpretation of Canada, to my way of thinking. It has been widely shown in the United States. It seems to me that that kind of expensive public money should come under some form of control, should be questioned, should be prevented or stopped. Perhaps it cannot be prevented, but I should think it could be stopped.

Mr. Gray: Senator, here we are dealing with a rather specific category situation, that is to say, the decisions made by those agencies operating in the cultural field. Traditionally the government has always maintained a very arm's length relationship with the cultural agencies when it comes to decisions on individual projects or programs which are supported by them. So, we are dealing with a somewhat different situation from that of an ordinary government department. As you know, the Film Board not only has a head called the Commissioner, but it has a board of directors appointed from the private sector. Also, if you look at the act, the purposes of the Film Board seem to be amazingly broad. Perhaps I could read from paragraph 9. It says:

> The Board is established to initiate and promote the production and distribution of films in the national interest and in particular
>
> (*a*) to produce and distribute and to promote the production and distribution of films designed to interpret Canada to Canadians and to other nations;
>
> (*b*) to represent the Government of Canada in its relations with persons engaged in commercial motion picture film activity in connection with motion picture films for the Government or any department thereof;
>
> (*c*)(to engage in research and film activity and to make available the results thereof to persons engaged in the production of films;

And so on.

Paragraph (a) seems to be something that has a very broad compass. I am told that from time to time the National Film Board has made films, which it considers to be within the mandate of paragraphe (a) of section 9 of the act, which have been quite controversial. You will recall the film that was made about two years ago on the proliferation of nuclear arms and the nuclear arms threat, which was very controversial and was banned for a time under American law in that country; but because of that fact it won the Academy Award. There are also controversial films on women's issues, the plight of the unemployed, and so on.

[*Traduction*]

> Illustrer la culture et la vie au Canada et assurer des services et de l'aide, sous forme de films aux ministères et organismes du gouvernement.

Il s'agit du film «The Kid Who Couldn't Miss». J'en ai beaucoup parlé, et j'ai reçu de nombreuses plaintes. L'objectif du film de discréditer Billy Bishop, qui est un héros national au Canada depuis 1917. A mon avis, on ne peut certainement pas dire que ce film illustre la culture au Canada. Il a beaucoup été projeté aux États-Unis. A mon avis, ce genre de dépense excessive des fonds publics devrait être contrôlée, remise en question, empêchée ou interdite. On ne peut peut-être pas prévoir de telles situations, mais je crois qu'on pourrait y mettre fin.

M. Gray: Monsieur le sénateur, il s'agit d'une question plutôt particulière, qui touche les décisions des organismes du secteur culturel. Le gouvernement n'a jamais voulu établir les liens de dépendance avec les organismes culturels en matière de décisions concernant les projets ou les programmes particuliers qu'ils appuient. La situation ne serait donc pas la même s'il s'agissait d'un ministère. Comme vous le savez, l'Office national du film n'a pas seulement à sa tête un Commissaire, mais également un conseil d'administration dont les membres nommés appartiennent au secteur privé. En outre, si vous consultez la loi, les objectifs de l'Office national du film semblent étonnamment vastes. Le paragraphe 9 stipule que:

> L'Office est établi pour entreprendre en premier lieu et favoriser la production et la distribution de films dans l'intérêt national, et notamment
>
> *a*) pour produire et distribuer des films destinés à faire connaître et comprendre le Canada aux Canadiens et aux autres nations, et pour en favoriser la production et la distribution;
>
> *b*) pour représenter le gouvernement du Canada dans ses relations avec des personnes exerçant une activité cinématographique commerciale quant à des films cinématographiques pour le gouvernement ou l'un quelconque de ses départements;
>
> *c*) pour faire des recherches sur les activités en matière de film et en mettre les résultats à la disposition des personnes adonnées à la production de films;

Et ainsi de suite.

L'alinéa *a*) semble très général. En fait, on me dit que l'Office national du film a déjà produit certains films qui tombaient selon lui sous l'aplication de l'alinéa *a*) de l'article 9 de la Loi, mais qui ont été plutôt controversés. Vous vous souvenez sans doute du film qui a été réalisé il y a environ deux ans au sujet de la prolifération des armes nucléaires et de la menace qu'elles représentent. Il a été très controversé et a été interdit pendant un certain temps par la loi américaine; il a toutefois remporté un *Academy Award* en raison même de cette interdiction. Il y a également des films controversés sur les questions féminines, les problèmes des chômeurs, et ainsi de suite.

[*Text*]

I am not saying that I in any way disagree with your interpretation of this film about Air Marshal Bishop. I am merely saying that the Film Board has alwasy operated at arm's length from the government with respect to decisions on films that it makes. The government has never played a role in which in advance of such decisions it has directly, through the Treasury Board, for example, dictated film content.

Senator Molson: I quite understand that, and no one in this country wants censorship. In this case, the offence is taken by every veteran and every member of veterans' families. The numbers add up to an extraordinarily large number of people.

I am wondering about this sum of $400,000 of taxpayers' money spent on such a cause. I have yet to meet any person who thinks it was justified. There may be some, but I have yet to meet one. I have received any number of expressions of real disgust from people. This film was shown in the United States, at our embassy and other places, and, with the imprimatur of the National Film Board, it has been accepted as a government-sponsored film. I do not know whether you have seen the film, Mr. Minister. The U.S. News and World Report is quoted as saying:

> Is it possible for Canadians to go further in self-hatred? You damn your own man with faint praise and swallow the myths of your enemies. The National Film Board tore Bishop to shreds more effectively than any German Fokker.

Surely it is not living up to the objectives of a National Film Board to give them a free hand and hope that they will present Canada to the world culturally and otherwise. The film board has done a wonderful job, but I do not think that it should be exempt from being criticized when it does a terrible job. A number of people as well as myself do not think that it is the right way for public funds to be expended.

Mr. Gray: I have every sympathy for your point of view. I have not seen the film but I read one or two articles on the matter. I saw an interview on *Canada AM* of the producer or author who tried to explain the basis for this rather unusual interpretation of Bishop's career but it was rather flimsy. He relied, I think, on a taped interview with one or two pilots who themselves had not seen the incident and were recounting what they said was gossip around the air field. As I say, personally, I found the basis of certain of the conclusions in the film to be extremely flimsy.

However, we are talking about something after the fact. If I may venture my own view, this is a matter for the board of directors. It is something that involves the exercise of proper judgment before the fact by the management of the National Film Board, the commissioner and permanent staff, and I presume the board of directors, to the extent they are called upon to pass judgment on individual projects. But within the government as such, we do not review the contents, so to speak, of individual film projects. This would not be consistent with the tradition within the government of an arm's length relationship

[*Traduction*]

Cela ne veut pas dire que je ne suis pas d'accord avec votre interprétation du film au sujnet du maréchal Bishop. Je dis seulement que l'Office national du film a toujours fonctionné sans lien de dépendance avec le gouvernement lorsqu'il s'agit de décider des films à réaliser. Le gouvernement n'est jamais intervenu pour se prononcer, par l'intermédiaire du Conseil du Trésor, par exemple, sur le contenu des films.

Le sénateur Molson: Je comprend très bien, et personne au pays ne veut de censure. Dans le cas qui nous occupe, ce sont tous les anciens combattants et tous les membres de leurs familles qui se sentent lésés. Cela représente un très grand nombre de personnes.

Je me pose des questions au sujet de ces 400 000 $ en deniers publics qui ont été dépensés pour un tel film. Je n'ai encore rencontré personne qui trouve cette dépense justifiée. Il y en a peut-être, mais je n'en ai pas encore rencontré. Bon nombre de personnes m'ont avoué qu'elles étaient réellement dégoûtées. Ce film a été présenté aux États-Unis, à notre ambassade et ailleurs, et on considérait qu'il était sanctionné par le gouvernement puisqu'il portait l'étiquette de l'Office national du film. Je ne sais pas si vous l'avez vu, Monsieur le ministre. Le *U.S. News and World Report* demandait . . .

> Si les Canadiens pouvaient pousser plus loin la haine de soi? Toujours selon lui, nous avons maudit notre propre héros en tenant des propos peu élogieux à son endroit et nous avons accepté les mythes de nos ennemis. L'Office national du film a détruit Bishop plus efficacement que n'importe quel Fokker allemand n'aurait pû le faire.

Nous ne respectons certainement pas les objectifs de l'Office national du film en lui laissant les mains libres et en espérant qu'il présentera le Canada au monde sur le plan culturel et autrement. Je crois que l'Office national du film a fait du très bon travail, mais je ne crois pas qu'il devrait être soustrait aux critiques lorsqu'il fait un mauvais travail. Un certain nombre de personnes conviennent avec moi que ce n'est pas la bonne façon de dépenser les deniers publics.

M. Gray: Je sympathise avec votre point de vue. Je n'ai pas vu le film, mais j'ai lu un ou deux articles à son sujet. J'ai vu un interview à l'émission *Canada AM*, où le réalisateur, ou l'auteur, essayait d'expliquer le fondement de cette interprétation plutôt inhabituelle de la carrière de Bishop, mais c'était une piètre explication. Je crois qu'il se fiait à l'enregistrement d'un interview mené avec un ou deux pilotes qui n'avaient pas vu l'incident en question et qui racontaient que leurs déclarations n'étaient que de rumeurs qui circulaient à l'aérodrome. Comme je l'ai déjà dit, je crois que certaines des conclusions du film n'avaient aucun fondement.

Cependant, nous parlons de cette situation après coup. Si je puis me permettre d'exprimer mon propre point de vue, cette question relève du conseil d'administration. Cette question exige que la direction de l'Office national du film, le commissaire et le personnel permanent et, je présume, le conseil d'administration, fassent preuve a priori d'un bon discernement dans la mesure où ils sont appelés à se prononcer sur des projets individuels. Mais au sein du gouvernement comme tel, nous n'examinons pas le contenu, si je puis dire, des projets cinématographiques individuels. L'attitude contraire viderait

[*Text*]

with cultural agencies. I hope that the commissioner and the board of directors will take note of not only your comments by my own and will reflect on them in terms of its judgment on this film and other films in future. I must say that personally I share the unease you have expressed here today.

Senator Godfrey: I would like to point out that there is no commissioner or a board of directors right now. The former commissioner retired some months ago and there is currently an acting commissioner. The terms of some of the directors have expired and there have been no re-appointments. I have been writing to the acting commisioner and some of these directors, including my son whose term has also expired, but I have not been getting anything from them. However, I am not so worried about the film being done because anybody can make a mistake. Some careful research has been undertaken by experts who have pointed out mistakes. They would cure this matter quite easily by re-editing the film and deleting certain parts of it. They do not have to throw the entire film out. Unfortunately you cannot get anywhere because there is only an acting commissioner and no board of directors.

Mr. Gray: I think cabinet will be dealing with this situation very soon. I think that when the film was made there was a commissioner and board of directors in place. In terms of responding to what you have identified and what I have said here in this public forum, you are right when you say that we need a confirmed commissioner and the mandate of the previous board extended, renewed or other people appointed to begin exercising the control and judgment which you have quite rightly said should be exercised. So I hope our exchange in this public forum will bear fruit, respecting, of course, the principle of an arm's length relationship between government and the film board.

Senator Godfrey: I do not think there needs to be the same tradition of an arm's length relationship between a Senate committee and any of these cultural agencies. There has to be a certain accountability.

Mr. Gray: I shall personally draw these concerns to the attention of the minister, Mr. Fox. I only want to repeat that in reading the articles in the paper and watching the interview on *Canada AM*, I share your disquiet because, as I said, I found the explanation on the conclusion in the film, which has troubled so many, to be rather flimsy.

Senator Hicks: I would like to add one further comment. I am completely in sympathy with the views expressed by Senator Molson and accepted by the minister. I certainly do not advocate greater censorship but I do think that when public funds are used by an agency like the National Film Board or the Canadian Broadcasting Corporation, the interests of Canada, Canadian unity and even Canadian pride ought to be kept in mind. I remember a number of years ago when the late and very distinguished Professor W.A.C.H. Dobson of the

[*Traduction*]

la tradition de relation sans ingérence qu'entretient le gouvernement avec les organismes culturels. J'espère que le commissaire et le conseil d'administration prendront note non seulement de vos commentaires par le biais de mes propres commentaires mais qu'ils en tiendront aussi compte dans leur jugement sur ce film et sur les autres films dans l'avenir. Personnellement, j'avoue que je partage le malaise que vous avez exprimé ici aujourd'hui.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais souligner le fait qu'il n'y a ni commissaire ni conseil d'administration à l'heure actuelle. L'ancien commissaire, qui a pris sa retraite il y a quelques mois, est actuellement remplacé par un commissaire intérimaire; les mandats de certains directeurs sont arrivés à terme et les remplaçants n'ont pas été nommés. J'ai écris au commissaire intérimaire et à certains directeurs, y compris mon propre fils dont le mandat est également terminé, mais je n'ai rien pu obtenir d'eux. Toutefois, je ne me préoccupe pas tant de la réalisation du film car tout le monde peut faire une erreur. Mais des spécialistes ont effectué des recherches poussées et ont relevé certaines erreurs. Ils pourraient remédier au problème assez facilement en faisant un nouveau montage du film et en enretranchant certaines parties. Il n'est pas nécessaire de jeter tout le film à la poubelle. Malheureusement, on ne peut rien faire pour l'instant car il n'y a qu'un commissaire intérimaire et pas de conseil d'administration.

M. Gray: Je crois que le cabinet se penchera sur cette question très prochainement. Lorsque le film a été produit, il y avait un commissaire et un conseil d'administration. Pour qu'il soit possible de résoudre les problèmes que vous avez évoqués et donner suite à ce que j'ai dit ici, vous avez raison de soutenir qu'il faudrait confirmer un commissaire dans ses fonctions, prolonger ou renouveler le mandat du conseil d'administration précédent ou nommer d'autres personnes afin qu'on puisse exercer les contrôles et le jugement qui, comme vous l'avez dit à juste titre, devraient pouvoir être exercés. Aussi j'espère que nos échanges à cette tribune publique porteront fruit en ce qui concerne, bien sûr, le principe d'une relation sans ingérence entre le gouvernement et l'Office national du film.

Le sénateur Godfrey: Je ne crois pas que la même tradition de relation sans ingérence soit nécessaire entre un comité du Sénat et l'un de ces organismes culturels. Il devrait y avoir une certaine responsabilité.

M. Gray: Je ferai personnellement part de ces préoccupations au ministre, M. Fox. Je veux simplement répéter qu'après avoir lu les articles de presse et regardé l'entrevue à l'émission *Canada AM*, je partage votre malaise car, comme je l'ai dit, j'ai trouvé l'explication sur la conclusion du film, qui en a troublé beaucoup, plutôt pauvre.

Le sénateur Hicks: J'aimerais ajouter quelque chose. Je partage tout à fait le point de vue qu'a exprimé le sénateur Molson et qu'a entériné le ministre. Je ne recommande certainement pas qu'il y ait davantage de censure, mais lorsqu'un organisme comme l'Office national du film ou la Société Radio-Canada utilise des fonds publics, il devrait tenir compte des intérêts du Canada, de l'unité canadienne et aussi de la fierté des Canadiens. Je me rappelle qu'il y a plusieurs années déjà, le regretté et distingué professeur W.A.C.H. Dobson, de

[*Text*]

University of Toronto, in talking about a similar incident involving the CBC said to me, "It almost seems as if the CBC has a death wish for Canada." When the film board does something like this which downgrades Canada in the eyes of our neighbours, fellow nations and allies, it is a serious matter and ought not to go without some expression of censure on the bad taste and inaccurate historical representation which this film concerning Billy Bishop shows. It seems to me that things like this show that the National Film Board sometimes has, as Professor Dobson said, a death wish for Canada, too.

Senator Steuart: This is not the first time something like this has happened. While a committee such as this may understand the arm's length relationship, we do not always appreciate it. For example, when the films on nuclear war were shown in the United States, I was there and I came to realize that not only people in other countries but people in this country do not appreciate or believe that there is an arm's length relationship and in many instances take such things as policy of the Government of Canada. I hope that when this review takes place you will look at the whole question of the way the National Film Board is funded and operates and its usefulness. Perhaps you should be looking at granting money to private groups to produce films, as is done with the Canada Council, which clearly have no connection with the government as an alternative means of encouraging the development of good films in the country.

Mr. Gray: I think your remarks are timely, certainly because the mandate and role of the National Film Board is under review, and what you say must be carefully considered. Every country has its unique features and the existence in Canada at both federal and provincial levels of organizations owned by the government or the people and, yet, which operate at arm's length from the government in ways that often agitate the government and elected representatives, and that are often hard to believe on the part of the people in other countries, but this is one of the rather unusual features in our own country. With respect to the National Film Board, certainly its mandate and role are under review and I think your comments are very timely.

I wonder, Mr. Chairman, if at this point I might be permitted to withdraw, particularly since we have reached such a high degree of agreement on this particular subject?

Senator Molson: I would simply like to say on my own behalf—and I think probably it is the view of the committee—that I am grateful to the minister for having taken the time with repect to one item out of a massive subject such as the estimates in order to deal with this problem. There are many people in the country who are interested in the problem with respect to this film. I think his understanding, giving the time he has and the views he has expressed have been most helpful. I would like to thank him, Mr. Chairman.

Mr. Gray: Mr. Manion and his colleague will be delighted to carry on and assist you, Mr. Chairman.

[*Traduction*]

l'université de Toronto, alors qu'il commentait un incident semblable impliquant la CBC m'avait dit: «On a presque l'impression que la CBC veut la mort du Canada.» Je crois que lorsque l'Office national du film pose un geste qui nuit à la réputation du Canada auprès de nos voisins, des autres nations et de nos alliés, cela constitue une affaire grave qui devrait être soumise à une certaine censure, du moins en ce qui concerne son mauvais goût et les faits historiques inexacts que le film contient au sujet de Billy Bishop. Dans un cas comme celui-ci on a l'impression que l'Office national du film veut parfois, comme le disait le professeur Dobson, la mort du Canada.

Le sénateur Steuart: Ce n'est pas la première fois que pareille chose se produit. Bien qu'un comité comme le nôtre puisse comprendre qu'il existe une relation de non ingérence, nous n'en apprécions pas toujours les conséquences. Par exemple, lorsque les films sur la guerre nucléaire ont été montrés aux États-Unis, je m'y trouvais et j'ai pris conscience que non seulement les gens d'autres pays mais aussi nos concitoyens ne savent ni ne croient qu'il existe une relation de non ingérence et, dans bien des cas, on a identifié la teneur des films à la politique du gouvernement du Canada. J'espère que lorsque l'examen aura lieu, on se penchera sur la question du mode de financement et de fonctionnement de l'Office national du film et de son utilité. Il faudrait peut-être songer, comme autre solution permettant d'encourager la production de bons films au Canada, à donner des fonds à des producteurs privés, comme on le fait avec le Conseil canadien qui n'a de toute évidence aucun lien de dépendance avec le gouvernement.

M. Gray: Je pense que vos observations tombent à point nommé parce que le mandat et le rôle de l'Office national du film font actuellement l'objet d'un examen et il faudrait qu'il soit tenu compte de vos recommandations. Chaque pays a ses propres caractéristiques et l'existence au Canada, tant au palier fédéral que provincial, d'organismes appartenant au gouvernement ou au peuple, mais qui ont avec le gouvernement une relation de non ingérence qui pose parfois des inconvénients au gouvernement et aux représentants élus, peut surprendre les étrangers, mais c'est l'une des particularités plutôt inhabituelle du Canada. En ce qui concerne l'Office national du film, le mandat et le rôle de cet organisme faisant l'objet d'un examen, vos commentaires sont très à propos.

Monsieur le président, est-ce qu'on pourrait me permettre de me retirer étant donné que nous sommes maintenant tout à fait d'accord sur cette question?

Le sénateur Molson: J'aimerais simplement dire en mon nom personnel—et sans doute au nom du comité—que je suis reconnaissant au ministre d'avoir consacré du temps à un poste en particulier des prévisions de dépenses, qui constituent un sujet considérable, afin de résoudre ce problème. Je crois que de nombreuses personnes au Canada s'intéressent au problème que soulève ce film; j'estime que sa compréhension de la question, le temps qu'il y a consacré et les opinions qu'il a exprimées ont été des plus utiles. J'aimerais le remercier, monsieur le président.

M. Gray: Monsieur Manion et ses collègues seront heureux de poursuivre et de vous aider, monsieur le président.

[*Text*]

Senator Godfrey: Before we leave this subject, Mr. Chairman, I would like to put in a caveat with respect to reserving the right to deal with this subject at some future time. Perhaps we could have representatives from the National Film Board appear before this committee to further our study of the estimates.

The Deputy Chairman: The Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology could look into the matter. I do not see this committee looking very deeply into the matter. We have asked the question and the objection has been put forward. However, we do have a standing committee which could look into the matter of the entire organization of the National Film Board.

Senator Godfrey: I am not asking for any decision.

The Deputy Chairman: Fine; I just thought I would mention that.

Senator Hicks: Mr. Chairman, we could recommend that $400,000 be withheld from the budget of the National Film Board for the future.

Senator Doody: We could reduce the minister's salary to one dollar.

Senator Godfrey: This is the way the estimates are handled in the House of Commons. There, the estimates are used from time to time in order to go into certain subjects.

Senator Doody: I think the Veterans Affairs vote in the estimates has already been referred to that particular committee. Senator Marshall made a reference to that effect and the committee will be looking at the Veterans Affairs vote.

Senator Hicks: Which committee is that?

The Deputy Chairman: Social Affairs, Science and Technology.

Senator Doody: There is nothing to prevent Senator Godfrey, or any senator, from making a reference in the Senate to refer this particular subject to whichever committee he wishes to refer it, including this committee if he so desires. Alternatively, we can study the subject matter under the estimates. We will be reporting the main estimates perhaps amended by some $400,000.

Senator Godfrey: Again, we could refer this matter with respect to the National Film Board to whatever committee might be appropriate for the purpose. I do not think we should hesitate at all in using the consideration of the main estimates as an excuse, or authority, to dig into whatever matter we wish to dig into, particularly into areas which are sometimes sensitive. I agree with the arm's length policy of the government; but I think there should be a public forum in which these matters can be aired, especially when a factual correction has been refused.

Senator Roblin: Mr. Chairman, in support of Senator Godfrey's proposition, I would like to say that we should reserve the opportunity to hear from the National Film Board itself. With respect to the question of cultural activities of government, we are always on difficult ground because we do not

[*Traduction*]

Le sénateur Godfrey: Avant de passer à autre chose, monsieur le président, j'aimerais me réserver le droit de pouvoir revenir à l'examen de la question plus tard. Peut-être des représentants de l'Office national du film pourraient-ils comparaître devant ce Comité afin de nous aider à poursuivre l'examen des prévisions des dépenses.

Le vice-président: Le Comité sénatorial permanent des Affaires sociales, de la science et de la technologie pourrait s'occuper de cette question. Je ne vois pas que notre Comité puisse examiner l'affaire en profondeur. Nous avons soulevé la question et formulé nos objections. Toutefois, il existe un comité permanent qui pourrait examiner toute la question de l'organisation de l'Office national du film.

Le sénateur Godfrey: Je ne demande pas qu'on prenne une décision.

Le vice-président: Très bien; je croyais seulement devoir mentionner cela.

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, nous pourrions recommander que le crédit de 400 000 $ soit retenu sur le budget de l'Office national du film à l'avenir.

Le sénateur Doody: On pourrait aussi réduire le salaire du ministre à un dollar.

Le sénateur Godfrey: C'est ainsi qu'on traite les prévisions budgétaires à la Chambre des communes. Il arrive parfois qu'on s'en serve pour examiner certaines questions.

Le sénateur Doody: Je crois que le crédit des Affaires des anciens combattants a déjà été renvoyé à ce Comité. Le sénateur Marshall a présenté une demande de renvoi à cet effet, et le Comité examinera le crédit des Affaires des anciens combattants.

Le sénateur Hicks: De quel comité s'agit-il?

Le vice-président: Du comité des affaires sociales, de la science et de la technologie.

Le sénateur Doody: Rien n'empêche le sénateur Godfrey ou quelque autre sénateur, de demander au Sénat que cette question soit renvoyée au comité de son choix, y compris le nôtre. Ou bien, nous pourrions étudier la question dans le cadre des prévisions de dépenses. Nous ferons rapport des prévisions de dépenses avec, possiblement, une modification de 400 000 $.

Le sénateur Godfrey: Nous pourrions renvoyer cette question concernant l'Office national du film au comité compétent. Je ne crois pas que nous devions hésiter à utiliser l'étude des prévisions de dépenses comme excuse ou moyen d'examiner une question, particulièrement des questions qui touchent à des domaines délicats. Je suis d'accord avec la politique de non-ingérence du gouvernement, mais j'estime qu'il devrait exister une tribune publique où on puisse débattre de ces questions, particulièrement lorsqu'on a refusé d'appliquer un remède concret.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, à l'appui de la proposition du sénateur Godfrey, j'aimerais que nous nous réservions la possibilité d'entendre des représentants de l'Office national du film. La question des activités culturelles du gouvernement constitue toujours un sujet délicat pour nous

[*Text*]

want to indulge in censorship or management of cultural affairs. Yet, when public funds are involved to the extent they are we cannot really escape the responsibility of paying some attention to it. It is a difficult area, I agree with that.

We must admit that thus far we have not heard from the film board as to what its defence is. Perhaps it has one and perhaps it does not—that is something we do not know at the present time. When I heard the minister read the terms of reference under the act stating that the national interest must be considered and that Canada must be interpreted to other countries, I thought perhaps it would be interesting to have an explanation from the film board as to how it associates the Bishop film with those two responsibilities. How does the film board regard the national interest in connection with this film? What consideration did it give to interpreting Canada to other countries when it released the film onto the great North American stage? I would lke to know something about that. The film board may have answers which would satisfy us, and perhaps it will not. However, it is difficult for the government, and I can see that it is, to deal directly with this matter in view of the hands-off policy that I think most people would concur with. There is nothing to prevent the Senate from providing a forum in which the matter might be discussed. We certainly recognize that we do not want to act as a censor either, but we could provide a forum in which a matter of this sort, which is so keenly felt in some circles, could be ventilated. This might certainly prove to be a useful thing to do. I think that this committee would be the committee to do it; however, I do not say it is the only committee.

I conclude by saying that I think Senator Godfrey is on the right track. We should give some serious consideration to getting film board representatives here and having them explain to us how they view their responsibilities.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I have only superficially read articles with respect to the film. However, I must tell the members of this committee that I am a bit concerned that there seems to be a feeling at least from people here, that the government is not doing its job in censoring what the National Film Board is doing. I am very concerned about that. This is a time when artists have a free flow of ideas. They are questioning everything from history to church to civilization. While I am not in a position to say that I agree with that aspect, since I respect those who have listened and watched the film, I am concerned that the National Film Board should be brought before the National Finance Committee. I feel there is another committee of the Senate which should be better equipped to deal with this matter. It is not a matter of the money which is given to the National Film Board. I, for one, do not think that it receives enough money—that is my own personal feeling. The way the film board responds to the general public through the expenditure of money in creating films and controversy is something we all have a right to question. I really doubt whether it is a matter for this committee to consider.

[*Traduction*]

car nous ne voulons pas donner dans la censure ou nous ingérer dans les affaires culturelles. Pourtant, lorsque des fonds publics sont en cause, comme c'est le cas actuellement, nous ne pouvons esquiver nos responsabilités; il faut y prêter une certaine attention. Il s'agit d'un sujet délicat, je le reconnais.

Il faut bien reconnaître que nous n'avons pas encore entendu la défense de l'Office national du film. Cet organisme a peut-être une défense, comme il n'en a peut-être pas, mais nous ne le savons pas encore. Quand j'écoutais le ministre lire le mandat conféré par la loi à cet organisme, qui prévoit qu'il doit être tenu compte de l'intérêt national et que le Canada doit être expliqué aux autres pays, je me suis dit qu'il serait peut-être intéressant de demander à l'Office national du film comment il associe le film sur M. Bishop à ces deux responsabilités. Quel rapport l'Office établit-il entre l'intérêt national et ce film? Dans quelle mesure s'est-il préoccupé d'expliquer le Canada aux autres pays dans ce film diffusé devant le vaste auditoire nord-américain? J'aimerais en savoir plus à ce sujet. L'Office national du film pourra peut-être nous donner des réponses satisfaisantes, mais peut-être qu'il ne le pourra pas. Quoi qu'il en soit, il est difficile pour le gouvernement, je suis en mesure de le constater, de se pencher directement sur cette question compte tenu de sa politique de non-ingérence avec laquelle, je suppose, la plupart des gens sont d'accord. Rien n'empêche le Sénat de constituer une tribune où on puisse discuter de la question. Nous ne voulons évidemment pas intervenir comme censeur, mais nous pourrions constituer une tribune où une question de ce genre, qui soulève un intérêt considérable dans certains milieux, pourrait être éclaircie. Ce serait certainement utile. A mon avis, ce comité est bien placé pour le faire, mais je ne dis pas qu'il est le seul à pouvoir le faire.

Je termine en affirmant que le sénateur Godfrey est sur la bonne voie. Il y aurait lieu de songer à faire venir des représentants de l'Office national du film pour qu'ils nous expliquent leur conception de leurs responsabilités.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, je n'ai fait qu'une lecture superficielle des articles concernant le film. Toutefois, je dois dire aux membres de ce Comité que je suis quelque peu préoccupé par le fait qu'on estime, du moins les gens qui sont ici, que le gouvernement faillit à sa tâche en ne censurant pas les activités de l'Office national du film. Cela m'inquiète beaucoup. Nous vivons à une époque où la pensée des artistes a libre cours: ils s'interrogent sur tout, de l'histoire à la civilisation en passant par l'Église. Bien que je ne sois pas en mesure de dire que je suis d'accord avec cette attitude, puisque je respecte ceux qui ont vu le film, je me préoccupe de ce qu'on veuille convoquer l'Office national du film devant le Comité des finances nationales. A mon avis, il y a un autre comité du Sénat qui serait mieux placé pour s'occuper de cette question. Le problème ne concerne pas les montants qui sont donnés à l'Office national du film. Personnellement, j'estime qu'il ne reçoit pas assez, mais c'est un point de vue personnel. Tout le monde a le droit de contester la façon dont l'Office national du film répond aux attentes du public dans la mesure où il investit son argent dans la production de films qui prêtent à controverse. Mais, personnellement, je doute que cette question soit de la compétence de notre comité.

[*Text*]

Senator Doody: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Manion, I wonder if you could give us some information with respect to the deficit of Canada Post. I see we have another grant or payment, I guess it is, to Canada Post to help defray its deficit. Some weeks ago we dealt with a grant to Canada Post, I guess that was under the supplementary estimates or perhaps interim supply. However, the amount here seems to resemble the previous one. Also, I see cultural mailings are included again.

Mr. Manion very kindly supplied us with information the last time we questioned these cultural mailings, although we never did receive a definition of the word "cultural" or a set of guidelines with which to measure what is cultural and what is not. In fact, I do not even know if there is such an animal. Is this the same amount, Mr. Manion, or is it a further amount? Can we look forward to seeing this much and more for Canada Post in the future?

Mr. Manion: Mr. Chairman, I would ask Ms. Hubbard to reply.

Ms. Ruth Hubbard, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board Secretariat: Mr. Chairman, this is an amount which has appeared before in the supplementary estimates. It appears in the main estimates for the first time this year. It consists of $170 million for infrastructure associate with cultural mail. It is not technically part of the deficit of the Canada Post Corporation. The reason it appears in the main estimates is a technical one having to do with the Canada Post Act, which permits it to get funds from the government to cover its losses. These are not losses; these are costs associated with the infrastructure of Canada Post related to the carrying of cultural mail. Therefore, this is not a new amount, it is not an increased amount, it is an amount that is expected to appear and that has appeared in previous years.

Senator Doody: This is really a grant in aid from the Department of Communications, or some such department, which is interested in the "cultural affairs" of the country?

Ms. Hubbard: You will find a separate item of $56 million in the Department of Communications, which is a specific subsidy to cultural mail.

Senator Doody: Is that in addition to this $170 million?

Ms. Hubbard: Historically, the total amount was about $220 million, if one were to go back to the time before the Canada Post became a crown corporation. When the Canada Post became a crown corporation, it was determined that roughly $50 million of that amount, which has been inflated a little over the years, represented a true subsidy to cultural mail. The other $170 million represented costs that the Canada Post Corporation required to cover the infrastructure because it had been carrying that mail, which presumably,

[*Traduction*]

Le sénateur Doody: Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur Manion, pourriez-vous nous donner des informations au sujet du déficit de la Société canadienne des postes. Il y a, je crois, une autre subvention ou crédit pour aider à combler le déficit de la Société. Il y a quelques semaines, nous avons examiné une subvention de la Société canadienne des postes, dans le Budget supplémentaire ou dans des crédits provisoires. Toutefois, le montant actuel semble ressembler au montant précédent. Je constate également que les envois culturels y sont encore inclus.

Monsieur Manion a bien voulu nous donner des informations la dernière fois que nous nous sommes interrogés sur ces envois culturels, mais on ne nous a jamais donné de définition du mot «culturel» ni de lignes directrices qui permettent d'évaluer ce qui est ou n'est pas un envoi culturel. En fait, je me demande même s'il existe une définition. Monsieur Manion, s'agit-il du même montant ou d'un montant supplémentaire? Devons-nous nous attendre à en voir d'autres affectés à la Société canadienne des postes dans l'avenir?

M. Manion: Monsieur le président, je demanderai à M^{me} Hubbard de répondre à cette question.

Mme Ruth Hubbard, secrétaire adjointe, Direction des Programmes, Secrétariat du Conseil du Trésor: Monsieur le président, ce montant a déjà figuré dans le Budget supplémentaire. Il figure dans le Budget des dépenses pour la première fois cette année. Il s'agit d'une somme de 170 millions de dollars pour l'infrastructure concernant le courrier culturel. Techniquement, ce montant ne fait pas partie du déficit de la Société canadienne des postes. Il figure dans le Budget des dépenses pour une raison technique liée à la Loi sur les postes qui autorise la Société à obtenir des fonds du gouvernement pour compenser ses pertes. Mais il ne s'agit pas de pertes, il s'agit de coûts liés à l'infrastructure de la Société canadienne des postes relativement au transport du courrier culturel. Par conséquent, il ne s'agit pas d'un montant nouveau, pas davantage d'une augmentation, mais d'un montant qui doit figurer et qui a déjà figuré par les années passées dans le Budget des dépenses.

Le sénateur Doody: Il s'agit en fait d'une subvention du ministère des Communications, ou de quelque autre ministère qui s'intéresse aux «affaires culturelles» du pays?

Mme Hubbard: Vous trouverez un poste distinct de 56 millions de dollars pour le ministère des Communications, qui consiste essentiellement en une subvention concernant le courrier culturel.

Le sénateur Doody: Ce montant s'ajoute-t-il aux 170 millions de dollars?

Mme Hubbard: Historiquement, le montant était de 220 millions de dollars à l'époque où le ministère des Postes n'était pas encore devenu la Société canadienne des postes. Lorsque les Postes canadiennes ont été transformées en une société de la couronne, il a été décidé qu'environ 50 millions de dollars de ce montant, qui a augmenté quelque peu au cours des années, représentaient une véritable subvention au courrier culturel. Les autres 170 millions de dollars correspondaient aux fonds dont la Société canadienne des postes avait besoin pour financer l'infrastructure puisqu'elle avait assuré le transport du

[*Text*]

over time, the corporation would be able to work out of its operation.

Senator Doody: I do not think I quite understand. I think I understand that the Department of Communications decides that item X is a cultural item and should be mailed at a lower cost to the publisher, and that department pays the difference. This, I would assume, covers the loss to the Canada Post Corporation in moving that piece of mail. There is, however, $170 million extra for infrastructure. Does the Canada Post Corporation have to have special equipment, special handling facilities and so on, or should that not be counted into the capital cost of moving the mail in general? Is there a separate infrastructure, that of equipment or buildings or people, necessary to move cultural mail as distinct from uncultural mail?

Ms. Hubbard: Well, I think it goes back to the partitioning, if you like, of the $220 million original figure. It was argued that a portion of the infrastructure costs of having the Canada Post Corporation would be attributed to carrying that sort of mail. The $170 million is considered more in the nature of a transitional payment. In other words, over time, as the Canada Post Corporation works to become more efficient, this $170 million, the cost for the infrastructure, could be worked out of the system. The $56 million subsidy for cultural mail is simply an estimate of the difference between the revenue that the Canada Post Corporation loses because the mail is carried at a different rate.

Senator Doody: I can understand the $56 million, but it sounds to me as though the $170 million is another way for the government to give some money to the Canada Post Corporation to help it cover its deficit, and that the government calls it "infrastructure, cultural," and that it could very well be called anything. I do not blame you for not being able to identify the difference between the infrastructure that is needed to mail a church magazine and the infrastructure that is needed to mail *Playboy*. Obviously, there is $170 million worth of equipment, and I note the difference. Nevertheless, I suspect that this is a way of easing the cultural shock to the public when they see the post office deficit every year.

Mr. Manion: Mr. Chairman, perhaps I could add a few comments. When the post office corporation was set up, there was a great deal of difficulty associated with trying to identify how much of the costs of the post office really were due to a variety of government policies such as cultural mailings. To nail down each of these costs in a precise way would have been a massive task and would have been, in itself, expensive. Therefore, there was an element of rather crude judgment applied in setting up this payment.

As Ms. Hubbard has mentioned, it will be phased out. If honourable senators refer to page 15-20, they will see there the description of the special purposes allotment, which includes infrastructure payments associated with mailings of certain categories of mail in accordance with the government cultural

[*Traduction*]

courrier qu'elle espérait, à plus ou moins long terme, pouvoir exclure de ses activités.

Le sénateur Doody: Je ne suis pas sûr de bien comprendre. Je crois comprendre que le ministère des Communications décide qu'un tel article constitue un envoi culturel et devrait être posté à un tarif moindre pour l'éditeur et que le ministère paie la différence. Je présume que c'est ce qui permet de combler le déficit qu'assume la Société canadienne des postes au titre du transport du courrier. Mais il reste un montant supplémentaire de 170 millions de dollars au titre de l'infrastructure. Est-ce que la Société canadienne des postes dispose de matériel et d'installations spéciales ou est-ce que cela ne figure pas dans le coût de livraison du courrier en général? Existe-il une infrastructure distincte, à savoir matériel, édifices ou personnel nécessaires pour assurer le transport du courrier culturel séparément du courrier ordinaire?

Mme Hubbard: Et bien, je pense que cela remonte, si vous voulez, à la ventilation initiale du chiffre de 220 millions de dollars. On a dit qu'une partie des frais d'infrastructure de la Société canadienne des postes irait à l'expédition de ce type de courrier. Or les 170 millions de dollars représentent davantage un paiement de transition. En d'autres mots, au fil des années, à mesure que la Société canadienne des postes améliorera son efficacité, ces 170 millions de dollars, c'est-à-dire le coût de l'infrastructure, pourront être éliminés du système. La subvention de 56 millions de dollars pour le courrier culturel représente simplement une estimation de la différence entre les recettes que la Société perd parce qu'elle transporte le courrier à un tarif différent.

Le sénateur Doody: Je comprends pour les 56 millions de dollars, mais en ce qui concerne les 170 millions, il me semble qu'ils représentent une autre façon pour le gouvernement de donner de l'argent à la Société canadienne des postes pour l'aider à éponger son déficit. Le gouvernement appelle cela «frais d'infrastructure, frais culturels», mais on pourrait bien lui donner n'importe quel nom. Toutefois, je ne vous blâme pas de ne pas être en mesure de déterminer la différence entre l'infrastructure nécessaire à l'expédition d'un magazine religieux et celle qui est nécessaire pour Playboy. Manifestement, il s'agit de 170 millions de dollars en équipement, et je note la différence. Quoi qu'il en soit, je supçonne que c'est là une façon de réduire le choc culturel pour le public lorsqu'il voit le déficit annuel des Postes.

M. Manion: Monsieur le président, j'ajouterais quelques observations. Lorsque la Société canadienne des postes a été créée, il a été très difficile de déterminer quelle partie des coûts du service postal était réellement attribuable à diverses politiques gouvernementales comme celle des envois culturels. Déterminer chacun de ces coûts de façon précise aurait représenté une tâche massive et très coûteuse. Par conséquent, il y a eu un élément d'arbitraire dans l'établissement de ce paiement.

Comme M[me] Hubbard l'a mentionné, il sera éliminé graduellement. Si les sénateurs veulent bien se reporter aux pages 15 à 20, ils verront une description des affectations spéciales de fonds, ce qui comprend les paiements relatifs à l'infrastructure nécessaire à l'expédition de certaines catégories de courrier

[*Text*]

policies, and other purposes such as propane vehicle conversion, off-oil conversion, employment initiatives, etc.

Therefore, I do not dispute the suggestion of the honourable senator that this is far from a scientifically determined amount, but it is one of those things that you do have to engage in when you are moving to a different accounting system and a different basis for commercial activities.

Senator Doody: Yes, I can appreciate that. It has been said that, as the Canada Post Corporation works its way through this transitional stage, this infrastructure charge will be reduced from year to year. Has that been the trend or can we expect that we will be paying the $170 million in perpetuity?

Mr. Manion: Mr. Chairman, my information is that the $170 million would be paid directly to the post office from 1983-84 to 1985-86; that it would reduce to $100 million in 1986-87, and that it would cease in 1987-88.

Senator Doody: I wonder how much it will cost to mail a letter?

Mr. Chairman, I do not want to monopolize the meeting. I am sure that other honourable senators want to ask questions.

The Deputy Chairman: Are there any further questions on this particular subject? Senator Roblin?

Senator Roblin: The definition of "cultural mailings" has been elusive. We have asked for it and have not got it. Is there any policy statement available as to what things are eligible for consideration for this cultural subsidy? If there is no policy statement that we can find, is it too much to ask for a list of the people who actually got it so that we can make up our own minds as to the cultural nature of the activity?

The Deputy Chairman: Is that list available, Mr. Manion?

Mr. Manion: Mr. Chairman, I apologize to the committee, but me recollection is that we sent some material to honourable senators on this particular subject.

Senator Doody: We did receive a reply from Mr. Manion to our questions of the previous meeting, but the responses were not specific. The information indicated that there was an extensive list of cultural matters which was too long to include, or something to that effect.

Mr. Manion: If the committee would like to see that list, we would undertake to provide it.

Senator Doody: There was no attempt to define "cultural" in the response, and I can appreciate that, as well.

Senator Roblin: I know what it is in my part of the world.

Mr. Manion: Mr. Chairman, would the committee like to have that list made available?

The Deputy Chairman: If you please, yes, it would be helpful for the committee to examine it.

[*Traduction*]

conformément à la politique culturelle du gouvernement, et à d'autres fins comme la conversion des véhicules au gaz propane, l'élimination du mazout, les initiatives en matière d'emploi, etc.

Par conséquent, je ne conteste pas l'assertion du sénateur selon laquelle ce montant est loin d'être établi scientifiquement, mais nous n'avons pas d'autre choix lorsque nous adoptons un système comptable différent et une base différente pour nos activités commerciales.

Le sénateur Doody: Oui, je comprends cela. On a déclaré que ces frais d'infrastructure seraient réduits d'une année à l'autre, à mesure que la Société canadienne des postes franchirait les différentes étapes de sa transition. Cette tendance s'est-elle vérifiée ou pouvons-nous nous attendre à payer ces 170 millions de dollars à perpétuité?

M. Manion: Oui, monsieur le président, on me dit que les 170 millions de dollars seraient versés directement à la Société de 1983-1984 à 1985-1986; que ce montant serait ramené à 100 millions de dollars en 1986-1987 et qu'il serait totalement supprimé en 1987-1988.

Le sénateur Doody: Je me demande combien ça va coûter pour envoyer une lettre?

Monsieur le président, je ne veux pas monopoliser la séance. Je suis certain que d'autres sénateurs souhaitent poser des questions.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions sur ce sujet particulier? Sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: La définition d'«envois culturels» est plutôt vague. Nous l'avons demandée, mais nous ne l'avons pas obtenue. Existe-t-il un énoncé de politique concernant les types d'envois admissibles à cette subvention dite culturelle? S'il n'y en a pas, est-ce trop demander que de réclamer une liste des personnes qui en ont bénéficié de sorte que nous pourrons nous faire une idée sur la nature culturelle de cette activité?

Le vice-président: A-t-on cette liste, monsieur Manion?

M. Manion: Monsieur le président, excusez-moi, mais je me souviens que nous avons transmis aux sénateurs de la documentation sur cette question.

Le sénateur Doody: Nous avons bien reçu une réponse de M. Manion à nos questions de la dernière séance, mais les explications n'étaient pas précises. On nous disait qu'il existait une liste complète d'envois culturels qui était trop longue pour être fournie, ou quelque chose du genre.

M. Manion: Si le comité souhaite voir cette liste, nous pouvons la lui fournir.

Le sénateur Doody: Je crois comprendre également que le mot «culturel» n'a pas été défini.

Le sénateur Roblin: Je sais quant à moi ce que ça veut dire.

M. Manion: Monsieur le président, le comité aimerait-il consulter cette liste?

Le vice-président: S'il vous plaît, elle serait utile au comité.

[*Text*]

Senator Hicks: I noted with interest, Mr. Chairman, at page 3 of the minister's statement, the careful working of paragraph 2. I should like to ask Mr. Manion a question arising from it.

This paragraph points out that unemployment insurance, which is at $2.7 billion in these main estimates, is some $227 million less than last year's forecast figure. My question is: How accurate was last year's forecast figure in comparison with the actual figure?

Mr. Manion: Senator Hicks, part of the problem, as members of the committee know, is that the final figures for expenditures in each fiscal year are usually not determined with precision until near the end of June, as we begin to put the Public Accounts together. We will, however, get that figure.

Senator Hicks: My suspicion is that the actual figure was greater than the forecast figure, and the implication is that is not a real reduction of $227 million. If I am wrong, I would like to be put right.

Mr. Manion: That would be the forecast contained in the recent budget of the Minister of Finance.

Senator Hicks: Oh, yes.

Mr. Manion: Subject to correction, senator, I would think that that forecast would be fairly close to the actual, but we will get that information for you.

Senator Hicks: All right, thank you. I can understand that Mr. Manion has difficulty in commenting on this, or would choose not to comment on it, but in a press statement this morning there is reference to a leaked document purported to have been presented by the Minister of Defence to the government deploring the state of Canada's national defence. It says that for national defence, in the minister's statement, expenditures are up $927 million to meet Canada's commitment to NATO or 3 per cent real growth annually. I believe it said that the Government of Canada had, without fanfare or publicity, stopped and not fulfilled this commitment for some time. It started back as early as 1980-81. Did they, in fact, increase expenditures in the last fiscal year by 3 per cent real growth? Did they spend it the year before? Is this just a book entry, to look good? Has the Government of Canada decided for some time not to spend 3 per cent annual gross? Certainly that was the gist of the document. Are you aware that they are spending the 3 per cent to which they have been committed?

Mr. Manion: My understanding is that Canada has fulfilled its commitment to NATO. If you look at the performance of all of the NATO countries, in respect of the NATO commitment, Canada's performance is quite respectable.

The Minister of National Defence has declined to comment on the leaked document, and I would not want to comment on it either. You have to realize that the Department of National Defence, in putting forward its claim for additional resources, will outline all of its needs. I believe it would very well be

[*Traduction*]

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, j'ai noté avec intérêt, à la page 3 de la déclaration du ministre, le soin apporté à la formulation du paragraphe 2. J'aimerais adresser à M. Manion une question à cet égard.

Ce paragraphe dit que l'assurance-chômage, qui représente 2,7 milliards de dollars dans le budget principal, coûte quelque 227 millions de dollars de moins que le montant prévu pour l'an passé. Je pose la question: jusqu'à quel point la prévision de l'année dernière était-elle exacte par comparaison au chiffre réel?

M. Manion: Sénateur Hicks, comme les membres du comité le savent, une partie du problème est que les chiffres définitifs de dépenses pour chaque année financière ne sont habituellement pas établis avec précision avant la fin de juin, au moment où les comptes publics sont établis. Mais nous aurons des chiffres.

Le sénateur Hicks: Je soupçonne que le chiffre réel est plus élevé que la prévision, et que par conséquent il n'y a pas de réduction réelle de 227 millions de dollars. Détrompez-moi si je m'abuse.

M. Manion: Ce serait le chiffre prévu dans le dernier budget du ministre des Finances.

Le sénateur Hicks: Ça, c'est sûr.

M. Manion: Sous toute réserve, sénateur, je crois que cette prévision correspond de façon passablement exacte au chiffre réel, mais nous obtiendrons cette information pour vous.

Le sénateur Hicks: Très bien, je vous remercie. Je peux comprendre que M. Manion hésite à commenter cela, ou qu'il choisisse de s'abstenir, mais dans une déclaration présentée à la presse ce matin, il a fait état d'une fuite d'un document qui devait être produit par le ministre de la Défense au gouvernement, dans lequel il déplorait le triste état de la défense nationale du Canada. D'après ce document, le ministre aurait déclaré que les dépenses de la Défense nationale avaient été accrues de 927 millions de dollars pour faire face à l'engagement du Canada envers l'OTAN, c'est-à-dire une croissance réelle de 3 p. 100 par an. Le document ajoutait que le gouvernement du Canada avait sans tambour ni trompette rompu son engagement et fait volte-face dès 1980-1981. Y a-t-il eu, en fait, un accroissement des dépenses de 3 p. 100 en chiffres réels au cours de la dernière année financière? Cette somme a-t-elle été dépensée l'année d'avant? S'agit-il d'une simple inscription dans les livres pour «bien paraître»? Le gouvernement du Canada a-t-il décidé de ne pas augmenter ses dépenses militaires de 3 p. 100 pendant un certain temps? C'était de cela que parlait le document. A votre connaissance, sont-ils en train de dépenser les 3 p. 100 déjà engagés?

M. Manion: Je crois savoir que le Canada a respecté son engagement envers l'OTAN. Si vous examinez la performance de tous les pays de l'OTAN, en ce qui concerne l'engagement envers cette organisation, celle du Canada est très respectable.

Le ministre de la Défense nationale a refusé de commenter cette fuite, et je ne vais pas le faire moi non plus. Vous devez comprendre que le ministère de la Défense nationale, en présentant sa demande de ressources additionnelles, expose tous ses besoins. Je crois qu'il pourrait très bien dire qu'il a besoin

[*Text*]

argued by the Department of National Defence that it needs more than 3 per cent real growth to fully meets its identified needs. We would be happy to provide information to the committee on the expenditures of the Department of National Defence in relation to the NATO commitment, if that is desired. My understanding, certainly in the years that I have been dealing with this, is that Canada has been meeting its commitment. In the past several years the main estimates for National Defence have contained very substantial increases, I believe the largest increases of any major discretionary program of government.

Perhaps I could refer to a statement made by the President of the Treasury Board when he tabled the main estimates. He said: National Defence expenditures are up $927 million to meet Canada's commitment to NATO, to increase real growth of defence expenditures by 3 per cent annually.

Senator Steuart: I would appreciate getting that information. It is one thing putting something in the estimates, but another thing as to whether they, in fact, spend the money. We need the figures to show whether they have kept their commitment.

Mr. Manion: I believe the Department of National Defence has a very good system of expenditure planning and control, and it does spend the moneys that are allotted to it.

The Deputy Chairman: Mr. Manion, you will forward the information asked by Seantor Steuart?

Mr. Manion: Yes. I will be happy to do that.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I am referring to page 6-22, dealing with employment and immigration. The Canada Works estimate for 1984-85 is set at $279 million. The forecast expenditure for 1983-84 was $694 million, which represents roughly a reduction of $420 million. Is that money being expended on other programs?

Mr. Manion: If you look at the entire table on page 6-22, you will see that there is a shifting of expenditures among several programs. In connection with the reduction in Canada Works, there is an increase for Local Employment Assistance Development; a substantial increase in Career-Access for young people, and an increase in the Job Corps. This reflects a shifting of programming toward the younger unemployed.

We also have a fact sheet that was issued when the main estimates were tabled. We would be happy to provide a copy of it to the committee. I will not take the time of the committee to read it, although perhaps an extract might be useful. The 1984-85 estimates provide nearly $1.2 billion for direct job creation, including $718 million of the main estimates of the Canada Employment and Immigration Commission, and $242 million in the main estimates of other departments.

[*Traduction*]

d'une croissance réelle de plus de 3 p. 100 pour répondre complètement à tous ses besoins établis. Nous serions heureux de fournir au comité les renseignements relatifs aux dépenses de ce ministère par rapport à son engagement envers l'OTAN, si le comité le souhaite. Mais je crois savoir, du moins pendant les années où j'étais là, que le Canada a rempli ses engagements. Ces dernières années, le budget de la défense nationale a obtenu des hausses considérables, les plus importantes, je pense, de tous les grands programmes discrétionnaires du gouvernement.

Je pourrais vous renvoyer à une déclaration qu'a faite le président du Conseil du trésor lorsqu'il a déposé le budget principal: Les dépenses de la Défense nationale sont majorées de 927 millions de dollars pour respecter l'engagement du Canada envers l'OTAN, ce qui augmente la croissance réelle des dépenses consacrées à la Défense de 3 p. 100 annuellement.

Le sénateur Steuart: J'aimerais bien obtenir cette information. C'est une chose de mettre des chiffres dans le budget, mais c'en est une autre de voir si l'argent est réellement dépensé. Nous avons besoin de ces chiffres pour savoir si le gouvernement a respecté ses engagements.

M. Manion: Je crois que le ministère de la Défense nationale a un très bon système de planification et de contrôle des dépenses, et qu'il dépense les fonds qui lui sont attribués.

Le vice-président: Monsieur Manion, vous voulez bien transmettre au sénateur Steuart l'information qu'il demande?

M. Manion: Je me ferai un plaisir de le faire.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, je vais à la page 6-22, sur l'emploi et l'immigration. Le budget du Programme Canada au travail pour 1984-1985 est fixé à 279 millions de dollars. Or les dépenses prévues pour 1983-1984 étaient de 684 millions de dollars, ce qui veut dire que ce budget a subi une baisse de 420 millions de dollars. Cet argent a-t-il été affecté à d'autres programmes?

M. Manion: Si vous examinez tout le tableau de la page 6-22, vous verrez qu'il y a un transfert de dépenses entre plusieurs programmes. Pour ce qui est de la réduction imposée au Programme Canada au travail, elle est compensée par une augmentation en faveur du Programme de croissance locale de l'emploi, une hausse considérable au titre du Programme Accès-carrière pour les jeunes et une augmentation pour le programme Compagnie de travailleurs. Je pense que cela traduit un transfert de programmes en faveur des jeunes chômeurs.

Il y a également une feuille de données statistiques qui a été publiée en même temps que le budget principal. Nous nous ferons un plaisir d'en transmettre une copie au comité. Je ne vais pas m'approprier le temps du comité pour en donner lecture, mais je voudrais en citer un extrait. Le budget de 1984-1985 attribue près de 1,2 milliard de dollars à la création directe d'emplois, ce qui comprend 718 millions prélevés sur le budget principal de la Commission de l'emploi et de l'immigration et 242 millions de dollars prélevés sur le budget principal d'autres ministères.

[*Text*]

There is a description of the various programs, including the Career—Access Program, which provides a system of wage subsidies for employment opportunities, in order that people who participate in the labour market may be enhanced or facilitated by such measures. I am sorry that we do not have special copies of that document.

Senator Thériault: In the meantime, it is not an easy task to go back to last year's figures for various departments and to take out the money that has been allocated to the various departments for job creation. I would suspect that in the last estimates there were amounts allocated to other departments similar to those for this year. When looking at the total figures on page 6-22, I see that the rate of reduction on forecast expenditures was from $1.478 billion to $1.231 billion, which, in fact, is $240 million less than the total estimate for Employment and Immigration. That is on page 6-22. I accept what you say that there are other amounts included in various other departments for job creation. Is that different from last year? Were there no amounts included last year in other departments for job creation?

Mr. Manion: I have some information in response to that question. In addition to the programming of Employment and Immigration, there is a number of other programs carried out by other departments. The total of all direct job creation activities by all departments, including CEIC, in the 1983-84 estimates, was $846 million. By the end of 1983-84, supplementary amounts had been provided through various supplementary estimates, which brought the total to $1.473 billion. That is $846 million. The Main Estimates total for 1983-84 was $1.473 billion. The total for these Main Estimates is $1.183 billion. So Main Estimates to Main Estimates show an increase of something over $300 million in total.

Senator Thériault: Increase?

Mr. Manion: Increase of $300 million in total. It is a decrease from the total amount provided by both the Main Estimates and the supplementary estimates of last year.

Senator Thériault: So you are telling me that we can expect more in September?

Senator Doody: History is on your side.

Mr. Manion: Mr. Chairman, there is a set of supplementary estimates currently on the table and I believe this committee will be dealing with them on Tuesday.

Senator Roblin: Is the witness telling us that Main and supplementary estimates last year exceeded what is envisaged for this year both in the Main and supplementary estimates we have already received?

Mr. Manion: Mr. Chairman, the total provided through the Main and supplementary estimates exceeds the amount pro-

[*Traduction*]

Il y a également une description des divers programmes, y compris le Programme Accès-carrière, qui établit un système de subventions salariales pour favoriser ou faciliter la participation des jeunes au marché du travail. Je regrette que nous n'ayons pas d'autres exemplaires de ce document.

Le sénateur Thériault: Dans l'intervalle, ce n'est pas une sinécure que de reprendre les chiffres de l'an dernier pour les divers ministères et d'en extraire les montants qui ont été affectés à chacun d'eux pour la création d'emplois. Je suppose que dans le dernier budget, les crédits affectés aux autres ministères étaient du même ordre que ceux de cette année. En examinant les totaux de la page 6-22, je constate que les dépenses prévues sont passées de 1,478 milliards à 1,231 milliards de dollars, ce qui représente 240 millions de dollars de moins que le budget total pour le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Cela se trouve à la page 6-22. J'accepte votre déclaration selon laquelle d'autres montants sont inclus dans divers autres ministères en vue de la création d'emplois. Sont-ils différents de ceux de l'année dernière? N'y a-t-il pas eu des montants inclus l'année dernières dans les autres ministères en veu de la création d'emplois?

M. Manion: J'ai certains éléments de réponse à cette question. En plus des programmes d'Emploi et Immigration, il y a un certain nombre d'autres programmes exécutés par les autres ministères. Le total de toutes les activités directes de tous les ministères en matière de création d'emplois, y compris la CEIC, s'élevait à 846 millions de dollars dans le budget de 1983-1984. A la fin de cette période, des montants additionnels ont été fournis par l'intermédiaire de divers budgets supplémentaires, ce qui a porté le total à 1,473 milliards de dollars. Cela fait 846 millions de dollars. Le total du Budget principal pour 1983-1984 était de 1,473 milliards de dollars. Le total pour ce Budget principal était de 1,183 milliards de dollars. La comparaison de ces deux budgets fait apparaître une augmentation de l'ordre de 300 millions de dollars au total.

Le sénateur Thériault: Une augmentation?

M. Manion: Une augmentation de 300 millions de dollars au total. Il s'agit d'une diminution par rapport au montant total prévu tant dans le budget principal que dans les budgets supplémentaires de l'année dernière.

Le sénateur Thériault: Selon vous, on peut donc s'attendre à une augmentation en septembre?

Le sénateur Doody: Oui, si l'on tient compte de ce qui s'est passé jusqu'ici.

M. Manion: Monsieur le président, il y a une série de budgets supplémentaires qui ont été déposés et je crois que ce comité s'en occupera mardi.

Le sénateur Roblin: Le témoin veut-il dire que le budget principal et les budgets supplémentaires de l'année dépassent ce qui est prévu pour cette année, tant d'après le budget principal que d'après les budgets supplémentaires que nous avons déjà reçues?

M. Manion: Monsieur le président, le total prévu dans le budget principal et dans les budgets supplémentaires dépasse déjà les montants inscrits dans ces budgets. Il ne m'est pas pos-

[*Text*]

vided in these estimates so far. I cannot forecast what may be provided in subsequent supplementary estimates.

The Chairman: If there are no further questions, I would like to thank the witnesses for appearing here today.

This is the last meeting of the committee on the Main Estimates, so I request the permission of the committee to draft the report which we shall table in the Senate?

Senator Doody: I so move.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

sible de déterminer à l'avance ce qui sera prévu dans les budgets supplémentaires ultérieurs.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je désirerais remercier les témoins d'avoir comparu ici aujourd'hui.

La présente séance est la dernière du comité sur le budget principal, je demande donc au comité la permission de rédiger le rapport que nous déposerons au Sénat?

Le sénateur Doody: J'en fais la proposition.

La séance est levée.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Ms. Ruth Hubbard, Assistant Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;

Mme Ruth Hubbard, secrétaire adjointe, Direction des programmes.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Canada Post Postage paid | Postes Canada Port payé

Book rate | Tarif des livres

K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Ms. Ruth Hubbard, Assistant Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M^me^ Ruth Hubbard, secrétaire adjointe, Direction des programmes.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

Deuxième session,
trente-deuxième législature, 1983-1984

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du comité sénatorial permanent des

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Tuesday, May 29, 1984

Le mardi 29 mai 1984

Issue No. 10

Fascicule nº 10

Complete proceedings on:

The Examination of Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

Seul et unique fascicule concernant:

L'étude du Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

36803—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C. W. Doody, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Phillips
*Flynn or Roblin	Pitfield
Godfrey	Sinclair
Hicks	Stanbury
Kelly	Steuart
*Olson or Frith	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C. W. Doody

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Phillips
*Flynn ou Roblin	Pitfield
Godfrey	Sinclair
Hicks	Stanbury
Kelly	Steuart
*Olson ou Frith	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, May 22, 1984:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1985, with the exception of the expenditures pertaining to the Official Languages Program.

After, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 22 mai 1984:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses prévues dans le Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985, à l'exception des dépenses du Programme des langues officielles.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 29, 1984
(10)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:36 p.m. the Deputy Chairman, the Honourable F. Leblanc, presiding.

Present: The Honourable Senators Leblanc, Phillips, Sinclair, Stanbury, Steuart. (5)

In Attendance: Mr. Peter Dobell and Ms. Barbara Reynolds from the Parliamentary Centre.

Witnesses from the Treasury Board:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mr. J. J. Noreau, Deputy Secretary, Program Branch.

Mr. Michael Francino, Assistant Secretary, Program Branch.

The Committee, in compliance with its Order of Reference, dated May 3922, 1984, considered Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

The Chairman invited Mr. Noreau to make an opening statement following which he, Mr. Manion and Mr. Francino answered questions put to them by members of the Committee.

It was agreed that a report be prepared on Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

At 2:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 29 MAI 1984
(10)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 36 sous la présidence de l'honorable F. Leblanc, vice-président.

Présents: Les honorables sénateurs Leblanc, Phillips, Sinclair, Stanbury et Steuart. (5)

Également présents: M. Peter Dobell et M[me] Barbara Reynolds du Centre parlementaire.

Témoins du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. J. J. Noreau, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M. Michael Francino, secrétaire adjoint, Direction des programmes.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 22 mai 1984, procède à l'étude du Budet supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

Le président invite M. Noreau à faire une déclaration préliminaire après quoi MM. Noreau, Manion et Francino répondent aux questions que leur posent les membres du Comité.

Il est convenu que le Comité fasse rapport du Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1985.

A 14 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Monday, June 4, 1984

The Committee on National Finance has the honour to present its

FIFTH REPORT

The Standing Senate Committee on National Finance to which SupplementaryEstimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985, were referred, does in obedience to the Order of Reference of May 22, 1984, report as follows:

The Committee heard evidence from the following witnesses from the Treasury Board: Mr. J. L. Manion, Secretary; Mr. Jean Jacques Noreau, Deputy Secretary, Program Branch; Mr. Michael Francino, Assistant Secretary, Program Branch.

In this first supplementary, six departments and agencies requested supplementary funds of $296 million bringing the total estimates to date for 1984-85 to $96.8 billion dollars. All items proposed in the supplementary estimates require parliamentary approval; there are no statutory items nor there any one dollar votes in these supplementary estimates.

Approximately one-half of these supplementary estimates ($151 million) are for employment related initiatives in three departments and agencies. In the past the government has sought additional funds for job creation through the various supplementary estimates; it is unlikely that these figures represent the total spending on job creation.

These estimates provide for an additional 787 person-years, of which 775 are associated with direct job creation projects in two of the three departments receiving employment related funds. Treasury Board officials explained that the person year requirement for direct job creation fluctuates significantly throughout the year as temporary staff are hired during the summer months for the peak work period and then released. These figures are slightly less than the number required in 1983-84.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Lundi le 4 juin 1984

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales présente son

CINQUIÈME RAPPORT

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales auquel le budget supplémentaire des dépenses (A), déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1985, a été renvoyé, fait conformément à son ordre de renvoi du 31 mars 1984, le rapport suivant:

Le Comité a entendu les témoins suivants du Conseil du Trésor: M. J. L. Manion, secrétaire; M. Jean-Jacques Noreau, sous-secrétaire, Direction des programmes; M. Michael Francino, secrétaire-adjoint, Direction des programmes.

Dans ce premier budget supplémentaire, six ministères et organismes ont demandé des fonds supplémentaires de 296 millions de dollars portant le budget total à ce jour pour 1984-1985 à 96,8 milliards de dollars. Tous les postes proposés dans le budget supplémentaire requièrent l'approbation du parlement; il n'y a pas de postes statutaires ni aucun crédit de 1 $ dans ce budget supplémentaire.

Environ la moitié de ce budget (151 millions de dollars) est destinée à des initiatives reliées à l'emploi dans trois ministères et organismes. Dans le passé, le gouvernement a essayé d'obtenir des fonds supplémentaires pour la création d'emplois en ayant recours aux divers budgets supplémentaires; il est peu probable que ces chiffres représentent les dépenses totales au chapitre de la création d'emplois.

Ce budget prévoit 787 années/personnes supplémentaires, dont 775 ont trait à des projets de création directe d'emplois dans deux des trois ministères recevant des fonds reliés à l'emploi. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont expliqué que le nombre d'années/personnes nécessaires pour créer des emplois directs fluctue considérablement tout au long de l'année étant donnée que le personnel temporaire est recruté au cours des mois d'été pour répondre aux besoins durant la période de pointe seulement. Ces chiffres sont légèrement inférieurs au nombre requis en 1983-1984.

Respectueusement soumis,

Le président

C. William Doody

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 29, 1984

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:30 p.m. to examine the supplementary estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: I call this meeting to order, honourable senators. We will continue our examination of the supplementary estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1985.

The witnesses from the Treasury Board are Mr. J. Manion, Secretary of the Treasury Board, who will be delayed a few minutes, and Mr. J. J. Noreau, Deputy Secretary, Program Branch and Mr. Michael Francino, Assistant Secretary, Program Branch.

I understand that Mr. Noreau has an opening statement for us.

Mr. J. J. Noreau, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Mr. Chairman, honourable senators, what I have is not an opening statement but, rather, a couple of sheets of paper which highlight the major features of these first limited supplementary estimates totalling $296 million, bringing the total estimates tabled to date for 1984-85 to $96.8 billion. All items proposed in the estimates require parliamentary approval. They will be charged against the reserves of $3.9 billion mentioned by the President of the Treasury Board during his last appearance here and they will be accommodated within the expenditure framework announced by the Minister of Finance in his February 15 budget.

To summarize briefly, these limited supplementary estimates include, essentially, $151 million for employment-related initiatives; $78 million for the Department of the Solicitor General related to the implementation of the Young Offenders Act, and $45 million for the Department of National Health and Welfare to provide for the federal government's 1984-85 expenditures associated with the XV Olympic Games Program.

These estimates provide for an additional 787 person-years, of which 775 are associated with direct job creation projects, which I mentioned a moment ago. Thank you, Mr. Chairman. The sheet I have been reading from is available for distribution.

The Deputy Chairman: Mr. Francino, do you have something to add?

Mr. Michael Francino, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board: No, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: The lead questioner will be Senator Steuart.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 29 mai 1984

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier le budget supplémentaire (A) déposé devant le Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1985.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: La séance est ouverte, honorables sénateurs. Nous allons reprendre notre étude du budget supplémentaire (A) déposé devant le Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1985.

Nous avons parmi nous des témoins du Conseil du trésor: M. J. Manion, secrétaire du Conseil du trésor, qui sera quelques minutes en retard; M. J. J. Noreau, sous-secrétaire, Direction des programmes, et M. Michael Francino, secrétaire adjoint, Direction des programmes.

Je crois que M. Noreau a une déclaration préliminaire à nous faire.

M. J. J. Noreau, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du trésor: M. le président, honorables sénateurs, ce n'est pas une déclaration préliminaire que je vais vous présenter, mais bien un document qui souligne les principaux éléments de ce premier budget supplémentaire assez restreint qui prévoit des dépenses de 296 millions de dollars et qui porte à 96,8 milliards de dollars le total des prévisions supplémentaires déposées jusqu'à présent pour 1984-1985. Tous les postes de dépenses qui y sont proposés doivent être approuvés par le Parlement. Ces dépenses seront imputées aux réserves de 3,9 milliards qu'a mentionnées le président du Conseil du trésor lorsqu'il comparaissait récemment devant votre Comité; leur financement a été prévu dans le cadre des dépenses annoncées par le ministre des Finances dans son budget du 15 février.

Pour vous en donner un bref aperçu, ce budget supplémentaire limité comprend essentiellement 151 millions qui seront alloués à des initiatives liées à l'emploi, 78 millions qui seront consacrés au ministère du Solliciteur général pour la mise en œuvre de la *Loi sur les jeunes contrevenants* et 45 millions qui seront accordés au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en vue de couvrir les dépenses que le gouvernement fédéral est appelé à assumer en 1984-1985 relativement au Programme des XV^{e} Jeux olympiques.

Ce budget fait état d'au besoin de 787 années personnes de plus, 775 sont liées au projets de création directe d'emplois que je viens de mentionner. Merci, monsieur le président. Le document dont sont tirées ces données peut vous être distribué, si vous le souhaitez.

Le vice-président: Monsieur Francino, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Michael Francino, secrétaire adjoint, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Non, monsieur le président.

Le vice-président: La parole est au sénateur Steuart.

[*Text*]

Senator Steuart: Mr. Chairman, gentlemen, as we note there are only six departments or agencies asking for extra funds in the supplementary estimates (A) and there are no $1 votes. All these funds must be voted on by Parliament since there are no statutory items.

I wish to focus on a couple of issues. In the 1984-85 main estimates nearly $1.2 billion was provided for direct job creation, including $718 million to the Canadian Employment and Immigration Commission $242 million to other department, and $207 million for the unemployment insurance account. The total amount provided for in the 1983-84 main and supplementary estimates for job creation was some $1.47 billion with some $959 million being directed to the CEIC and $280 million to other departments. In those estimates some $32 million was directed to the unemployment insurance account. The government expenditure plan noted that expenditures for CEIC are expected to decrease from the total in the 1983-84 main estimates by $109 million to $4.551 billion in the 1984-85 main estimates, including an expected increase of some $227 billion in the government's contribution to the unemployment insurance account. The spending on direct job creation by CEIC is 23 per cent higher in the 1984-85 estimates for a total of $718 million.

In light of the increase of some $99.6 million for CEIC for job creation my question is: Does the projection of declining CEIC expenditures still hold? It was projected that the total for CEIC would decline and you now come back and ask for some $99.6 million more. Does your original estimate for the total decline on the part of the department still hold?

Mr. Noreau: If I understand your question correctly, senator, you are referring to a specific decline in the government contribution to the unemployment insurance account in the amoung of some $200 million, if my memory serves me well. With respect to job creation programs, we find in the main estimates for CEIC, as I believe you have pointed out, is an amount of about $717 million, plus $207 million from the unemployment insurance account, section 38, I believe. Was your question: Is the decline going to materialize?

Senator Steuart: If I am wrong then please correct me; however, my understanding was that the statement made in the main estimates was that the total expenditures for CEIC are expected to decrease this year as compared to last year. You now come back and ask for more money for job creation. My question is: When you add in this new money for job creation, does that mean that this decrease you talked of before will not occur; or are you going to cut somewhere else in the main estimates? Is this just an addition?

The Deputy Chairman: Welcome, Mr. Manion.

[*Traduction*]

Le sénateur Steuart: Monsieur le président, Messieurs, nous notons qu'il y a seulement six ministères ou organismes pour lesquels on tente d'obtenir des fonds en vertu de ce budget supplémentaire (A) et qu'il ne s'y trouve aucun crédit d'un dollar. Tous ces fonds doivent être approuvés par le Parlement puisque le budget ne comprend aucun poste prévu sous le régime d'une loi.

Je voudrais porter mon attention sur deux questions. Le budget principal de 1984-1985 prévoyait près de 1.2 milliard de dollars au titre de la création directe d'emplois, dont 71 millions pour la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, 242 millions pour d'autres ministères et 207 millions pour le compte d'assurance-chômage. Au total, quelque 1,47 milliard de dollars étaient prévus au titre de la création d'emplois dans le budget principal et les budgets supplémentaires de 1983-1984, dont quelque 959 millions pour la C.E.I.C., 280 millions pour d'autres ministères et quelque 32 millions pour le compte d'assurance-chômage. Dans son plan de dépenses, le gouvernement établit à 4,551 milliards les prévisions budgétaires de la C.E.I.C. dans le budget principal de 1984-1985, soit une baisse de 109 millions par rapport au budget principal de 1983-1984, malgré une augmentation probable de quelque 227 milliards de dollars de la contribution du gouvernement au fonds d'assurance-chômage. On note dans le budget de 1984-1985 une hausse de 23 p. 100 des prévisions budgétaires de la C.E.I.C. au titre de la création directe d'emplois, lesquelles totalisent 718 millions de dollars.

Compte tenu de la hausse de quelque 99,6 millions des fonds prévus pour la C.E.I.C. au titre de la création d'emplois, je me demande si les prévisions relatives à la baisse des dépenses de la C.E.I.C. sont toujours valables. Il était prévu que les dépenses de la Commission diminueraient, et voilà maintenant que vous venez demander 99,6 millions de dollars de plus. Vos prévisions initiales relativement à la baisse de des dépenses globales de la Commission tiennent-elles toujours?

M. Noreau: Si je comprends bien votre question, sénateur, vous voulez parler d'une réduction de la contribution du gouvernement au compte d'assurance-chômage, qui, si je me rappelle bien, représente quelque 200 millions de dollars. En ce qui a trait à la création d'emplois, le budget principal prévoit, comme vous l'avez signalé, environ 717 millions de dollars pour la Commission, ainsi que 207 millions pour le compte d'assurance-chômage, en conformité de l'article 38. Me demandez-voussi cette baisse va se réaliser?

Le sénateur Steuart: Si je me trompe, je vous demande de me corriger, mais, d'après ce que j'ai compris, il est dit dans le budget principal que les dépenses totales de la Commission devraient diminuer cette année par rapport à l'année dernière. Or, vous revenez maintenant nous demander d'autres fonds pour la création d'emplois. Ma question est la suivante: étant donné que vous demandez davantage de fonds pour la création d'emplois, faut-il comprendre que la baisse dont vous avez parlé ne se réalisera pas; ou avez-vous l'intention d'effectuer des réductions à d'autres postes du budget principal? S'agit-il uniquement d'ajouter des fonds?

Le vice-président: Soyez le bienvenu, monsieur Manion.

[*Text*]

Mr. J. L. Manion, Secretary, Treasury Board: Mr. Chairman, members of the committee, I apologize for being late. I was detained in another committee until now.

As I was mentioning when the committee was dealing with the main estimates last week, the figures that we put before the committee are figures of estimates tabled. We are not able to forecast whether there will be additional estimates tabled by the government. So what you see are the main estimates tabled and these supplementary estimates tabled compared to main and supplementary estimates of last year. This does not mean that the governement will not provide further funds for job creation. As members know, in the last several years at least there have been moneys for job creation provided in virtually every set of supplementary estimates brought to Parliament. However, as officials we cannot say that the current figures are final nor can we forecast that there will be further provision for job creation. This is something which would have to be addressed to the government itself.

Senator Steuart: I believe I understand that. When you appeared before us and spoke about the main estimates you said that there would be a decrease in the overall budget of CEIC.

Mr. Manion: The information I gave was that in terms of main estimates over main estimates there was an increase in 1984-85 for CEIC. In terms of main estimates for 1984-85 compared to main estimates and supplementary estimates for 1983-84 there was a decline. I could not say whether that decline would continue throughout the year; it would depend on whether or not the government brought forward additional supplementary estimates to Parliament seeking additional funding.

Senator Steuart: So in fact the overall picture will not show a decline but, rather, in increase?

Mr. Manion: I cannot say that, senator. That depends entirely on whether or not the government brings forward additional spending proposals.

Senator Steuart: But as of right now?

Mr. Manion: As of right now, the combination of the main estimates plus the supplementary estimates (A), which are in front of you, contain a total for CEIC for job creation, which is somewhat less than the total for job creation in main and supplementary estimates for last year.

Senator Steuart: If no more money is asked for then there will be a decrease?

Mr. Manion: Yes.

Senator Steuart: Then let me go back. If there is an increase are you really taking any money out of the main estimates of CEIC? Does this constitute a decline? From the tone of the press releases and of prior testimony before this committee, I took it that there has been a sort of cutback, generally, in government expenditure, yet this does not seem to indicate it.

[*Traduction*]

M. J. L. Manion, secrétaire, Conseil du Trésor: Monsieur le président, membres du Comité, je m'excuse d'arriver en retard, mais j'arrive tout juste d'une réunion avec un autre comité.

Comme j'ai dit la semaine dernière, lorsque le Comité étudiait le budget principal, les chiffres que nous vous présentons figurent dans le budget qui a été déposé. Nous ne sommes pas en mesure de prévoir si le gouvernement va présenter d'autres demandes de crédits. On ne peut que comparer le budget principal de cette année et le budget supplémentaire que voici avec les budgets de l'année dernière. Cela ne veut pas dire que le gouvernement ne prévoira pas d'autres fonds au titre de la création d'emplois. Comme vous le savez, depuis quelques années au moins, les budgets supplémentaires déposés devant le Parlement prévoyaient à peu près tous des fonds pour la création d'emplois. Toutefois, en notre qualité de fonctionnaires, nous ne pouvons ni affirmer que les chiffres actuels sont définitifs ni prévoir que d'autres fonds seront affectés à la création d'emplois. C'est là une question qu'il faudrait aborder avec le gouvernement.

Le sénateur Steuart: Je crois comprendre tout cela. Toutefois, quand vous avez comparu devant nous pour discuter du budget principal, vous aviez fait état d'une baisse au budget global de la Commission.

M. Manion: Ce que j'ai dit, c'st que, si l'on comparait les deux budgets principaux, on notait dans celui de 1984-1985 une hausse des fonds prévus pour la C.E.I.C. On remarquait toutefois une baisse dans le budget principal de 1984-1985 par rapport au budget principal et aux budget supplémentaire de 1983-1984. Je ne saurais dire, cependant, si cette baisse va se maintenir tout au long de l'année; cela dépend si le gouvernement présentera ou non des budgets supplémentaires au Parlement.

Le sénateur Steuart: Alors, les dépenses globales augmenteront au lieu de diminuer?

M. Manion: Je ne saurais vous le dire, sénateur. Tout dépend si le gouvernement présente ou non des demandes de crédits supplémentaires.

Le sénateur Steuart: Mais quelle est la situation à l'heure actuelle?

M. Manion: A l'heure actuelle, le total des fonds prévus pour la C.E.I.C. au titre de la création d'emplois dans le budget principal ainsi que le budget supplémentaire (A) que vous avez devant vous légèrement inférieur au total des fonds prévus pour la création d'emplois dans le budget principal et les budgets supplémentaires de l'année dernière.

Le sénateur Steuart: Si le gouvernement ne présente aucune autre demande de crédits, il y aura donc une baisse?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Steuart: Permettez-moi de revenir en arrière. S'il y a une hausse, les fonds nécessaires proviendront-ils en fait des crédits prévus pour la C.E.I.C. dans le budget principal? Cela équivaut-il à une baisse? D'après les communiqués de presse et les témoignages donnés devant le Comité, j'avais conclu à une réduction générale des dépenses gouvernementales, qui ne semble pourtant pas être confirmée par le présent document.

[*Text*]

Mr. Manion: The main estimates for job creation for the CEIC in 1984-85 have increased substantially over the main estimates for job creation for the CEIC in 1983-84. There is a reduction in the amount provided for unemployment insurance payments, as was mentioned, I believe, in Mr. Gray's statement to this committee last week. The forecast government contribution to unemployment insurance will decline by some $227 million, but, in terms of job creation per se, the moneys provided in the main estimates for CEIC for job creation in 1984-85 contitute an increase over those moneys provided in the main estimates for 1983-84.

Senator Steuart: I understand that. Leaving out job creation, however, I was left with the impression that there was a slowdown or a cutback in the general expenditures of teh department, especially when we take into account the fact that there will be a smaller contribution for unemployment insurance.

Mr. Noreau: That is the main reason, senator.

Senator Steuart: Is there really a cutback, however?

Mr. Manion: The figures reflect a reduction of $227 million. If that forecast is wrong, then the moneys would have to be provided by the government. This is a statutory requirement.

Senator Steuart: In the main estimates there is also included the amount of $170 million to Treasury Board for Summer Canada. These funds are to be reallocated to other departments and agencies, for CEIC's Summer Canada. How much of the $170 million in the main estimates will CEIC receive? Why is there a need for another $9.8 million? I understand that the CEIC is receiving most of the $170 million, yet they are already asking for almost another $10 million.

Mr. Noreau: Last year, senator, from Treasury Board Secretariat vote 10, I understand that the CEIC received $120 million out of $160 million. If the pattern continues, the same kind of apportioning should apply.

Senator Steuart: They might get $120 million or $125 million, but they are now asking for yet another $10 million.

Mr. Noreau: With respect to vote 10 of the Treasury Board, this money is put there because, at the moment the main estimates are tabled, it is not possible to identify all of the projects that will be put forward by departments. The money is put into a central vote to be given afterwards to the departments. The pattern may differ from year to year, but the CEIC is getting a fair chunk of that vote or of that amount.

[*Traduction*]

M. Manion: Les crédits prévus pour la C.E.I.C. au titre de la création d'emplois dans le budget principal de 1984-1985 représentent une hausse importante par rapport au budget principal de 1983-1984. Le montant prévu pour les prestations d'assurance-chômage a été réduit, comme l'a mentionné M. Gray, je crois, dans le témoignage qu'il a donné devant le Comité la semaine dernière. Il est prévu que la contribution du gouvernement au compte d'assurance-chômage diminuera de quelque 227 millions de dollars, mais pour ce qui est de la création d'emplois comme telle, les crédits prévus à cette fin pour la C.E.I.C. dans le budget principal de 1984-1985 sont supérieurs à ceux qui figurent dans le budget principal de 1983-1984.

Le sénateur Steuart: Je comprends cela. Mais, abstraction faite de la création d'emplois, j'avais l'impression qu'il y aurait un ralentissement ou une réduction des dépenses générales de la Commission, surtout quand on tient compte du fait que la contribution au titre de l'assurance-chômage sera moins importante.

M. Noreau: C'est là la principale raison pour laquelle il y aura une baisse, sénateur.

Le sénateur Steuart: Mais y aura-t-il vraiment une réduction?

M. Manion: Les chiffres indiquent une réduction de 227 millions de dollars. Si ces prévisions sont erronées, le gouvernement va devoir combler le manque à gagner, comme le prévoit la loi.

Le sénateur Steuart: Le budget principal prévoit également des crédits de 170 millions de dollars pour le Conseil du trésor au titre du programme Été Canada. Ces crédits doivent ensuite être répartis entre divers ministères et organismes, la plus grande partie étant destinée à la Commission, et pourtant le gouvernement demande 9,8 millions de dollars pour la C.E.I.C. au titre du programme Été Canada dans le budget supplémentaire (A). Quelle proportion des 170 millions prévus dans le budget principal est destinée à la C.E.I.C.? Pourquoi lui faut-il encore 9,8 millions? Il semble que la C.E.I.C. va recevoir la plus grande partie de ces 170 millions de dollars, et elle cherche pourtant à obtenir des crédits supplémentaires de près de 10 millions de dollars.

M. Noreau: L'année dernière, sénateur, d'après le crédit 10 du Secrétariat du Conseil du trésor, il semble que la C.E.I.C. a reçu 120 millions sur un total de 160 millions. Si cette tendance se poursuit, la proportion devrait être analogue.

Le sénateur Steuart: Elle recevrait donc entre 120 et 125 millions de dollars, mais elle réclame des crédits supplémentaires de 10 millions.

M. Noreau: En ce qui concerne le crédit 10 du Conseil du trésor, les crédits sont affectés de cette façon parce qu'il est impossible, au moment où le budget principal est déposé, de connaître tous les projets qui seront présentés par les ministères. Les fonds sont donc affectés à un crédit central, puis répartis entre les divers ministères. La répartition peut varier d'une année à l'autre, mais la C.E.I.C. obtient une partie importante de ces fonds.

[*Text*]

Senator Steuart: You do not know why there is the need for another $9.8 million? It is sort of baffling to me. I wonder why, if they are getting the bulk of that $170 million, they have to come back and ask for another $9.8 million.

Mr. Noreau: My understanding of that $9.8 million is that it has to do with the Youth Opportunity Fund that was announced in the budget this winter.

Senator Steuart: Are you speaking of the $170 million?

Mr. Noreau: I believe the amount for the Youth Opportunity Fund was $150 million. Thirty million is going to the CEIC, of which $9.8 is now being requested in this supplementary estimate.

Senator Steuart: I will leave that point. What is $9.8 million, anyway?

I would like to return to my original question. Referring to Part I of the 1984-85 estimates, chapter 3 at page 22, it indicates that the expenditures of the Canadian Unemployment and Immigration Commission are expected to decrease from the 1983-84 main estimates by $109 million, 2.3 per cent, to $4.551 million in 1984-85, including an expected decrease of $227 million in the government's contribution to the unemployment insurance fund as a result of declining unemployment. Spending on direct job creation by the CEIC is 23 per cent higher in the 1984-85 estimates, for a total of $718 million, than it was in 1983-84. My question was: Is that statement factual? I cannot seem to put the two together, I am sorry. I cannot make them gibe.

Mr. Noreau: Let me try again, senator. The amount contained in the CEIC main estimates of a year ago, 1983-84, for job creation was $583 million. The amount in 1984-85, this February, was $717 million. Taking the main estimates over main estimates—or, if you wish, in layman's language, February over February—there was an increase of 20-odd per cent between the two numbers. As Mr. Manion indicated, however, when the main estimates are tabled, new policy decisions are made and they must come through supplementary estimates in order to be approved by Parliament. Additional money is being provided as programs are developed and funds are made available. Therefore, that 23 per cent is accurae when we compare those two moments in time, but, as the year passes, additional moneys are added through supplementary estimates.

Senator Steuart: That is for job creation.

Mr. Noreau: That is for job creation.

Senator Steuart: Perhaps I could rephrase my question. Let us forget job creation for both last year and this year. Job creation colours and changes the picture. Leaving out job creation for both years, will there be a decrease of 2.3 per cent in the main expenditures? Has there been a cutback in spending or is this an illusion?

[*Traduction*]

Le sénateur Steuart: Vous ne savez pas pourquoi il lui faut 9,8 millions de dollars de plus? Cela me laisse quelque peu perplexe. Étant donné que la Commission reçoit la majorité de ces 170 millions de dollars, pourquoi lui faut-il revenir nous demander encore 9,8 millions?

M. Noreau: D'après ce que j'en sais, ces 9,8 millions de dollars sont destinés à la Caisse perspectives-jeunesse dont la création a été annoncée dans le budget de cet hiver.

Le sénateur Steuart: Voulez-vous parler des 170 millions?

M. Noreau: Je crois que le montant affecté à la Caisse perspectives-jeunesse est de 150 millions de dollars. Trente millions de dollars sont destinés à la C.E.I.C., dont les 9,8 millions demandés en vertu de ce budget supplémentaire.

Le sénateur Steuart: Je ne poursuivrai pas la question plus longtemps. Après tout, qu'est-ce que 9,8 millions?

Je voudrais revenir à ma question initiale. A la Partie I du budget de 1984-1985, chapitre 3, page 22, on note que les prévisions budgétaires de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada s'établissent à 4,551 milliards, soit une baisse de 109 millions, ou 2,3 p. 100, par rapport au budget principal de 1983-1984, laquelle baisse est attribuable aux 227 millions de dollars que le gouvernement versera en moins au compte d'assurance-chômage par suite de la réduction du taux de chômage. Les dépenses de la C.E.I.C. au titre de la création directe d'emplois totalisent 718 millions de dollars pour 1984-1985, soit 23 p. 100 de plus qu'en 1983-1984. Ma question était la suivante: Ces chiffres sont-ils exacts? Je regrette, mais je n'arrive pas à faire le lien entre les deux.

M. Noreau: Je vais tenter de vous l'expliquer à nouveau, sénateur. Les crédits prévus pour la C.E.I.C. au titre de la création d'emplois dans le budget principal de l'année dernière, soit celui de 1983-1984, étaient de 583 millions de dollars. Le montant prévu dans le budget déposé en février pour l'exercice 1984-1985, était de 717 millions de dollars. Si l'on fait la comparaison entre les deux budgets principaux—ou, si vous voulez, entre février l'année dernière et février cette année—on note une hausse de quelque 20 p. 100 entre les deux chiffres. Mais, comme l'a indiqué M. Manion, à partir du moment où le budget principal est déposé, de nouvelles décisions d'orientation sont prises, qui doivent alors faire l'objet de demandes de crédits supplémentaires pour être approuvées par le Parlement. C'est ainsi que des fonds supplémentaires sont prévus au fur et à mesure que des programmes sont mis sur pied et que les demandes de crédits sont approuvées. De sorte que la différence est effectivement de 23 p. 100, quand on compare les deux budgets présentés au même moment de l'année, mais des fonds supplémentaires sont ajoutés au fil des mois grâce aux budgets supplémentaires.

Le sénateur Steuart: Des fonds pour la création d'emplois?

M. Noreau: En effet.

Le sénateur Steuart: Je pourrais peut-être reformuler ma question. Oublions tout ce qui a trait à la création d'emplois pour l'année dernière et pour cette année, car c'est un élément qui déforme le tableau. Si l'on fait complètement abstraction de la création d'emplois, y aura-t-il une baisse de 2,3 p. 100 au

[*Text*]

Mr. Manion: There has been a reduction, senator. Total main estimates for 1983-84 for the CEIC was $4.66 billion. For 1984-85, it is $4.55 billion. There is a difference of approximately 110, but that is made up, essentially, of two numbers: an increase of moneys for job creation, which is offset by this forecast decrease of $227 million in contributions to the unemployment insurance scheme, which is, by the way, not a voted item. It is statutory item and is in here only for purposes of information. If the forecast of the Minister of Finance had been for a somewhat different level of unemployment—for the sake of argument, assume that he had forecast the U.I. contributions to be the same in 1984-85 as they were in 1983-84—then the main estimates for the CEIC would have shown an increase of approximately $110 million or $115 million. That decrease, then, is caused solely by the information item relating to unemployment insurance, senator.

Senator Steuart: I am not sure that I am satisfied. Perhaps I will approach the quetion from the point of view of person-years. The main estimates indicate a total of 260,370 person-years, or one per cent over a comparable level in 1983-84. Just before the 1983-84 estimates were tabled, Treasury Board directed a reduction in authorized person-years in order to limit overall growth to one per cent for the last fiscal year. The 1984-85 level represents a continuation of this restraint policy. The Treasury Board news release on the main estimates contained a list of departments and agencies whose authorized person-years are said to be decreasing.

The Canada Employment and Immigration Commission ranked second in respect to the greatest reduction with a decrease of 649 person-years. As I understand it, that was contained in the news release—649 person-years produced in the CEIC. "This decrease, it is stated, reflects a slight reduction in workload for the delivery of UIC benefits due to aforecast decrease in claimants and improved efficiency through the use of computers."

With respect to job creation, the news release stated that the person-years required for job creation programs and work-sharing programs fluctuate markedly for relatively short periods, and a decrease in person-years for the delivery of the programs is shown in the 1984-85 estimates relative to 1983-84. These supplementary estimates now request 650 additional person-years for direct job creation.

My question is: Will there be a reduction in other divisions of the CEIC to offset the request for additional person-years? If so, will these be real reductions rather than a temporary transfer of person-years, as the Treasury Board release suggests in the case of job creation programs last year? It seems to me that the department boasted, in a news release, that it

[*Traduction*]

budget principal? Y a-t-il vraiment eu réduction des dépenses ou est-ce plutôt une illusion?

M. Manion: Il y a eu une réduction, sénateur. Dans le budget principal de 1983-1984, les prévisions budgétaires globales de la C.E.I.C. s'établissaient à 4,66 milliards. Pour 1984-1985, elles totalisent 4,55 milliards. La différence est donc d'environ 110 millions, mais ce montant est essentiellement le résulat de deux chiffres: une hausse des fonds prévus pour la création d'emplois, qui est compensée par une baisse prévue de 227 millions en fait de contributions au régime d'assurance-chômage. Ce dernier montant, soit dit en passant, n'a pas à être voté, puisqu'il s'agit d'un poste prévu sous le régime d'une loi, qui n'est inclus ici qu'à titre d'information. Si les prévisions du ministre des Finances relativement à l'assurance-chômage avaient été quelque peu différentes—supposons par exemple qu'il ait prévu que les cotisations d'assurance-chômage demeurent au même niveau en 1984-1985 qu'en 1983-1984—il aurait fallu prévoir dans le budget principal environ 110 à 115 millions de plus pour la C.E.I.C. Ainsi, sénateur, cette baisse est attribuable uniquement au poste relatif à l'assurance-chômage, qui a été donné à titre d'information seulement.

Le sénateur Steuart: Je ne sais si la réponse me satisfait pleinement. Je vais donc essayer d'aborder la question du point de vue des années-personnes. Le budget principal indique un total de 260,370 années-personnes, soit 1 p. 100 de plus qu'en 1983-1984. Or, juste avant le dépôt des prévisions budgétaires pour 1983-1984, le Conseil du trésor a décrété une réduction du nombre autorisé d'années-personnes destinée à limiter à 1 p. 100 le taux de croissance générale pour le dernier exercice financier. Le niveau prévu pour 1984-1985 reflète le maintien de cette politique de compression. Dans le communiqué qu'il a émis au sujet du budget principal, le Conseil du trésor donnait une liste des ministères et organismes où le nombre autorisé d'années-personnes était à la baisse.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada venait au deuxième rang avec une baisse de 649 années-personnes, d'après ce qu'on disait dans le communiqué. «Cette réduction, pouvait-on y lire, reflète une légère diminution de la charge de travail qu'implique le versement des prestations d'assurance-chômage en raison de la baisse prévue du nombre de prestataires et de l'efficacité accrue due à l'informatisation.»

En ce qui concerne la création d'emplois, on précise dans le communiqué que le nombre d'années-personnes requis pour les programmes de création et de partage d'emplois peut varier considérablement sur une période assez courte. Or, les prévisions budgétaires de 1984-1985 indiquent une baisse du nombre d'années-personnes requis pour l'administration des programmes comparativement à 1983-1984. Dans ce budget supplémentaire, on demande maintenant 650 années-personnes de plus au titre de la création directe d'emplois.

Voici ma question: Y aura-t-il une réduction dans d'autres sections de la C.E.I.C. pour contrebalancer cette augmentation du nombre d'années-personnes? Dans l'affirmative, s'agira-t-il de réductions réelles plutôt que de transferts provisoires d'années-personnes, comme cela s'est sans doute produit l'année dernière dans le cas des programmes de création

[*Text*]

was going to cut 650. They then come back and ask for almost the same number. It appears to me that there is a little sleight of hand here as there was in the main estimates. Are these reductions real?

Mr. Manion: The reductions are real. The figures that were shown in the main estimates are the figures of the person-years required to deliver all of the programs covered by the moneys in the main estimates.

Senator Steuart: The ordinary, normal programs?

Mr. Manion: That's right, plus all of the other programs included in the main estimates. What we now have is additional moneys sought for the department and additional person-years to deliver those moneys. The Treasury Board's control of person-years is based on a limitation of one per cent year over the year measured at the time the main estimates are tabled. During the summer months there may be temporary job creation schemes. There may be other person-years shown in the supplementary estimates. It is up to the government, assuming it wants to continue its policy of one per cent limitation, by the following main estimates, either to terminate temporary person-years or to accommodate them within the one per cent, or to find offsets. But we cannot at this stage say what the government will do next February when it tables the 1985-86 main estimates. Some of these person-years will be reflected in those main estimates, and some will have terminated. The answer to the question is, yes, it is a genuine exercise. The department was cut. The person-year numbers tabled with the main estimates are the real ones.

Senator Steuart: Let me get at it this way: You had job creation programs last year. In a normal year, job creation programs are an added extra to the main operation of the commission; is that right? We had them last year and you are having more this year. How do the number of temporary jobs that you asked for last year, to accommodate the main work projects, compare with what you are asking for this year?

Mr. Manion: We could get that figure for you, senator. You should know, however, that the various job creation schemes of the Employment and Immigration Commission have differing labour intensity. Some of them are delivered through municipalities and business organizations, for example. In those cases, they use a relatively small number of person-years. Others are delivered more directly through the department's offices, in which case they are more labour intensive. Depending on the take-up or the moneys provided in one program rather than another, the mix of person-years will change. The department, for the past 10 years, has had a very volatile person-year history. The numbers have gone up and down as the seasonal programs have been phased in and phased out. The

[*Traduction*]

d'emplois, si l'on en juge d'après le communiqué du Conseil du trésor? Il me semble que la Commission se vantait dans le communiqué de supprimer 650 années-personnes, et voilà qu'elle vient nous en demander un nombre à peu près identique. J'y vois pour ma part un tour de passe-passe, tout comme dans le budget principal. Ces réductions sont-elles réelles?

M. Manion: Les réductions sont réelles. Les chiffres indiqués dans le budget principal correspondaient au nombre d'années-personnes nécessaire pour administrer tous les programmes auxquels étaient destinés les crédits demandés.

Le sénateur Steuart: Les programmes ordinaires?

M. Manion: Oui, ceux-là, plus tous les autres programmes compris dans le budget principal. Voici: la Commission demande des crédits supplémentaires et des années-personnes supplémentaires pour administrer ces fonds. La compression des années-personnes décrétée par le Conseil du trésor prévoit une réduction annuelle de 1 p. 100 selon un calcul effectué lors du dépôt du budget principal. Ainsi, pendant les mois d'été, on peut établir des programmes temporaires de création d'emplois. On peut donc demander des années-personnes additionnelles dans les budgets supplémentaires. Il appartient alors au gouvernement, en supposant qu'il veuille maintenir sa politique de réduction du personnel à raison de 1 p. 100, de faire en sorte, avant le dépôt du budget principal, de supprimer les années-personnes provisoires ou de trouver d'autres moyens de s'en tenir à la réduction de 1 p. 100. Mais on ne saurait dire dès maintenant ce que le gouvernement fera en février prochain, quand il déposera le budget principal de 1985-1986. Certaines de ces années-personnes auront été incorporées au budget principal, tandis que d'autres auront été supprimées. Pour répondre à votre question, les chiffres donnés dans le budget principal reflètent bien la réalité. Le personnel de la Commission a été réduit. Le nombre d'années-personnes indiqué dans le budget principal est réel.

Le sénateur Steuart: Permettez-moi de vous poser la question différemment. Vous aviez l'année dernière des programmes de création d'emplois. En temps normal, ces programmes sont considérés comme un supplément aux principales activités de la Commission, n'est-ce pas? Il y en avait l'année dernière et il y en a d'autres cette année. Comment le nombre d'années-personnes temporaires que vous avez demandées l'année dernière pour assurer la mise en œuvre de vos principaux programmes de création d'emplois se compare-t-il avec le nombre que vous demandez cette année?

M. Manion: Nous pourrions vous obtenir ces chiffres, sénateur. Je tiens à vous signaler toutefois que les divers programmes de création d'emplois de la Commission de l'emploi et de l'immigration ne supposent pas tous la même concentration de main-d'œuvre. Dans certains cas, l'administration en est assurée par les municipalités et les milieux d'affaires, par exemple, auquel cas il faut à la Commission un nombre d'années-personnes assez restreint. D'autres relèvent plus directement de la Commission, de sorte qu'ils exigent une main-d'œuvre plus importante. Le nombre d'années-personnes affecté à chaque programme varie selon l'importance des crédits qui y sont consacrés. Au cours des dix dernières années, l'effectif de la Commission a connu de nombreuses fluctuations. Les chiffres ont

[*Text*]

department uses temporary employees—people who are hired for two or three or six months—rather than permanent public servants, to do most of its job creation work, as I understand it.

Mr. Noreau: Mr. Chairman, perhaps I could add something. One of the main reasons is that at the time we put the main estimates together—and, as you know, it is at about the end of December—we then indeed allocate the person-years in light of the known policy decisions or facts at the time. In particular, the majority of the person-years requested in today's supplementary estimates are person-years that are to be used to administer the portion in the CEIC of the job creation fund announced in the Speech from the Throne in December. So at the time we closed the main estimates and arrived at a number, at that moment there was not enough of a precise definition of what would be the person-year requirements to administer this new job creation fund announced in the Speech from the Throne. So it is the time lag, if you wish, that partly causes the fact that the department is coming back here today with a number that is strangely similar, although made of different components to the one that you referred to in the press release and documents of the estimates.

Senator Steuart: I will not pursue this much longer. Did you not have job creation programs last year for which you had to come and ask for supplementary estimates, and an addition to the number of people employed?

Mr. Noreau: Yes.

Senator Steuart: How does that compare to this year?

Mr. Francino: Mr. Chairman, I have some figures. Last year in total, 1,632 persons-years were approved for CEIC for this purpose. That would include both main estimates and supplementary estimates. This year, with these supplementary estimates, the total is 1,622, so there is a slight decrease to this point in time. But, of course, there is no way of telling what additional job creation programs it may require—although I would point out, on the basis of these supplementary estimates, that the total spending through CEIC for job creation compares at this point in time quite well with the total spending for last year. So there is some presumption that the number of person-years being used for this purpose is about the same, given the dollar totals, as there were last year.

Senator Steuart: I suppose the theory is that if we ever get to the point where we do not need special job creation programs, those people will disappear and you will be back—

Mr. Manion: You are quite right. The Treasury Board has tried hard to avoid having these extra resources built into the continuing base of the department. The board has insisted that the department rejustify its person-years every time there is a

[*Traduction*]

fluctué au fur et à mesure que des programmes saisonniers ont été introduits ou supprimés. D'après mes informations, le Ministère fait appel à des employés temporaires—des gens qui sont embauchés pour deux, trois ou six mois—plutôt qu'à des fonctionnaires permanents pour la majeure partie des travaux de création d'emplois.

M. Noreau: Je pourrais peut-être ajouter des précisions, monsieur le président. L'une des principales raisons tient à ce que, au moment où nous établissons le Budget principal des dépenses—vers la fin décembre, comme vous le savez—nous affectons les années-personnes en fonction des décisions de principe ou des faits connus à ce moment-là. En particulier, la majorité des années-personnes demandés dans le Budget supplémentaire d'aujourd'hui servira à administrer la partie du fonds de création d'emplois administré par la C.E.I.C. lequel a été annoncé dans le discours du trône de décembre. Donc, au moment où nous avons dressé le Budget principal des dépenses, nous ne connaissions pas avec précision les besoins en années-personnes pour l'administration de ce nouveau fonds annoncé dans le discour du trône. C'est donc ce retard, si l'on veut, qui est en partie responsable du fait que le Ministère revient aujourd'hui soumettre un chiffre étrangement analogue à celui qui figure dans la communiqué de presse et dans le Budget principal des dépenses, bien qu'il soit constitué d'éléments différents.

Le sénateur Steuart: J'en aurai bientôt fini avec cette question. L'année dernière, n'y a-t-il pas eu des programmes de création d'emplois au sujet desquels vous avez demandé des crédits supplémentaires, outre le nombre de personnes employées?

M. Noreau: Oui.

Le sénateur Steuart: Quels étaient les chiffres par rapport à cette année?

M. Francino: J'ai quelques chiffres à vous donner, monsieur le président. L'année dernière, 1 632 années-personnes ont été approuvées à cette fin pour la C.E.I.C. Cela comprend à la fois le Budget principal des dépenses et les budgets supplémentaires. Cette année, avec le présent Budget supplémentaire, le total se chiffre à 1 622, ce qui signifie donc une légère diminution. Évidemment, personne ne peut dire quels programmes de création d'emplois additionnels seront nécessaires. Je tiens à signaler, néanmoins, qu'avec ce Budget supplémentaire, les dépenses totales de la C.E.I.C. au titre de la création d'emplois sont du même ordre que les dépenses totales de l'année dernière. On peut donc présumer dans une certaine mesure que le nombre d'années-personnes servant à ces programmes est environ le même que l'année passée, compte tenu des valeurs en dollars.

Le sénateur Steuart: Je suppose qu'en théorie, si nous en arrivons au point où n'avons plus besoin de programmes spéciaux de création d'emplois, ces personnes disparaîtront et vous reviendrez—

M. Manion: C'est tout à fait exact. Le Conseil du trésor s'est vraiment efforcé d'éviter que ces ressources supplémentaires ne soient intégrées au budget permanent du Ministère. Il a insisté pour que le Ministère justifie les années-personnes

[*Text*]

program or an allotment of money approved. It is less satisfactory than putting a more or less permanent number in the main estimates and drawing down against it, but it is more effective in terms of control over the department. The department will probably opt for the stable number in the main estimates.

Senator Phillips: Mr. Chairman, I would like some detailed information on votes 10a and 15a on page 10 of the supplementary estimates. I refer to salaries and wages, $19 million. I presume that refers to the 650 jobs which Senator Steuart mentioned; is that correct?

Mr. Noreau: Yes, sir.

Senator Phillips: That comes to approximately $30,000 per job, does it not?

Mr. Noreau: I don't have a calculator but that looks right.

Senator Phillips: There are not too many clerks in that category, I am sure.

Mr. Noreau: If you look at the bottom of the same page you will see that those person-years belong to basically two categories of employment, Administrative and Foreign Service and Administrative Support. I do not have the details with me but the 307 person-years for Administrative Support must be a mixture of clerks and secretaries.

Senator Phillips: Since they do not earn $30,000 per year, there must be 343 people earning well in excess of $30,000?

Mr. Noreau: It depends on the categories of employment of those persons. For example, you may have in the administrative category higher levels of managers, say AS-5 or AS-6, who may make more than $30,000 and others with lesser responsibilities and, therefore, a lower classification, maybe making less than $30,000 per year. We would have to provide you with a detailed categorization of those employees in those positions to arrive at an understanding of the salary dollars involved.

Senator Phillips: I think it would be interesting for the committee to have a breakdown of the number of individuals in each category and the salaries paid, Mr. Chairman.

Mr. Noreau: Perhaps I shoud also add that this number includes employee benefits, and so on. It does not indicate the exact salary earned by the individuals.

Senator Phillips: I understand that. Could I have an explanation of the Travel and Relocation item, which amounts to $4,478,000?

Mr. Manion: This is a standard item and, I believe, involves primarily travel. I doubt that there would be too much relocation involved. However, we can get a breakdown for you. Because these job creation people cover vast territories—in some cases areas of tens of thousands of square miles—I think that is the major portion of the cost.

[*Traduction*]

demandées chaque fois qu'un programme ou une affectation de crédits sont approuvés. Cette démarche est moins satisfaisante que celle qui consiste à inscrire un chiffre plus ou moins permanent dans le Budget principal des dépenses, mais elle est plus efficace en termes de contrôle du Ministère. Le Ministère va probablement opter pour un chiffre fixe inscrit dans le Budget principal des dépenses.

Le sénateur Phillips: Monsieur le président, j'aimerais avoir des précisions sur les crédits 10a et 15a figurant dans la page 10 du Budget supplémentaire. Je veux parler en particulier des 19 millions de dollars au titre des traitements et salaires. Je présume que cette somme vise les 650 emplois mentionnés par le sénateur Steuart, est-ce exact?

M. Noreau: Oui, monsieur.

Le sénateur Phillips: Cela représente donc environ 30 000 $ par emploi, n'est-ce pas?

M. Noreau: Je n'ai pas de machine à calculer, mais ça doit être à peu près cela.

Le sénateur Phillips: Je suis sûr qu'il n'y a pas beaucoup de commis dans cette catégorie.

M. Noreau: Si vous regardez au bas de la page, vous verrez que ces années-personnes concernent essentiellement deux catégories d'employés, ceux de la catégorie de l'administration et du service extérieur et ceux du soutien administratif. Je n'ai pas de précisions en main, mais les 307 années-personnes de la catégorie du soutien administratif doivent être composées de commis et de secrétaires.

Le sénateur Phillips: Comme ces personnes ne gagnent pas 30 000 $ dollars par an, il doit y avoir 343 personnes qui gagnent bien plus que 30 000 dollars?

M. Noreau: Tout dépend des catégories d'emploi de ces personnes. Par exemple, dans la catégorie de l'administration, il peut y avoir des directeurs supérieurs, par exemple des AS-5 ou des AS-6, qui gagnent plus de 30 000 $ et d'autres avec moins de responsabilités, qui occupent dans un poste de niveau inférieur et gagnent peut-être moins de 30 000 $. Il faudrait que nous vous donnions des chiffres détaillés par catégorie d'employés pour comprendre la répartition de la somme en question.

Le sénateur Phillips: Monsieur le président, il serait utile pour le Comité d'avoir une ventilation du nombre de personnes dans chaque catégorie et des salaires versés.

M. Noreau: Je devrais peut-être ajouter que ce chiffre englobe également les avantages sociaux des employés, etc. Il ne représente pas le traitement exacte touché par les personnes en question.

Le sénateur Phillips: Je comprends. Pourrais-je avoir une explication au sujet du poste Voyages et réinstallations qui s'élève à 4 478 000 $?

M. Manion: C'est un poste type qui, je pense, englobe surtout des voyages. Je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de réinstallations. Nous pourrons cependant vous obtenir une ventilation de ce chiffre. Étant donné que les personnes chargées de la création d'emplois couvrent de vastes territoires—dans certains

[*Text*]

Senator Phillips: that is still approximately $7,500 for each job you are providing, which is fairly high.

Mr. Manion: Many of these people are on the raod constantly. They are dealing with many small projects in communities scattered across the country, and these officers have to get there. You cannot deal with the problems by phone or my mail. They are involved in negotiating project agreements with community groups, audit and supervise the projects, make sure the right people are hired, and so on. You have to be on the spot, and travel moneys are required. Since the cost of administration effectively reduces the moneys available for additional jobs, this is something that must always be given close scrutiny by the department and the minister, and they have tried to minimize overhead costs.

Senator Phillips: Mr. Manion, I would like to return to the item you just mentioned, the cost of supervising services for the whole project, but before that I would like to have an explanation of Other Information, which is to cost $1,186,000.

Mr. Manion: As I say, these are standard items. the definition of "other information" is "all other information costs than printing." Printing is the previous item. "Other Information" would include advertisements in the press and that sort of thing. The definition of the line item is contained in the blue book.

The Deputy Chairman: And this is for job creation?

Mr. Manion: Advertisements locally in the areas where the moneys are available as to where to apply, and so on.

Mr. Noreau: It also includes information covering the production of pamphlets, such as this one, for distribution through all sorts of means, including, I understand, the post office and various government offices.

Senator Phillips: That is a fairly attractive pamphlet, but I doubt that it is worth one vote.

Mr. Manion: We will give you a breakdown of those costs. On your question about the percentage of operating costs relating to total program costs—

Senator Phillips: Yes, I notice that the operating costs are $27.6 million, direct job creation is $60 million and summer job creation is $9.8 million, for a total of $99.6 million. I am rather disturbed to find that out of the total of $99.6 million, $27.6 million is for operating costs. That figure is rather high.

Mr. Manion: I am informed that operating costs or overhead costs, such as salaries, printing, travel, and so on, make up 6.95 per cent of program costs. I am not able to follow the

[*Traduction*]

cas des dizaines de milliers de milles carrés—je crois que les frais de voyage constituent la majeure partie du chiffre.

Le sénateur Phillips: Cela représente quand même 7 500 $ dollars pour chaque emploi, ce qui est assez élevé.

M. Manion: Une bonne partie de ces personnes sont constamment sur la route. Elles s'occupent de nombreaux petits projets mis en œuvre dans des collectivités dispersées dans l'ensemble du pays, où elles doivent se rendre. Vous ne pouvez pas régler les problèmes par téléphone ou par la poste. Ces gens-là négocient les ententes de projet avec les groupes communautaires, vérifient et supervisent les projets, veillent à ce que les baines personnes soient embauchées, etc. Il leur faut être sur place, ce qui entraîne des frais de voyage. Étant donné que les frais d'administration réduisent les fonds disponibles pour la création d'emplois additionnels, ils forment un élément qui doit toujours être examiné de près par le Ministère et le Ministre, et ils ont essayé de comprimer le plus possible les frais généraux.

Le sénateur Phillips: Monsieur Manion, j'aimerais revenir au poste que vous venez de mentionner, soit le coût des services de surveillance de l'ensemble du projet, mais auparavant, j'aimerais que l'on m'explique le poste Autres services d'information, qui s'élève à $1,186,000.

M. Manion: Comme je l'ai dit, il s'agit de postes types. Par «Autres services d'information», on entend «tous les autres frais d'information autres que l'imprimerie.» Cette dernière figure au poste précédent. Le poste «Autres services d'information» engloberait les annonces dans la presse et ce genre de choses. La définition de ce poste est donnée dans le Livre bleu.

Le vice-président: Ces coûts sont liés à la création d'emplois?

M. Manion: Il s'agit d'annonces publicitaires dans les régions où les fonds sont disponibles, dans lesquelles on indique où faire une demande et donne d'autres renseignements utiles.

M. Noreau: Cela englobe également les frais de production de brochures comme celle-ci qui sont distribuées de toutes sortes de façons, y compris, si je comprends bien, par la poste et les divers bureaux du gouvernement.

Le sénateur Phillips: C'est une très jolie brochure, mais je ne crois pas qu'elle mérite un crédit.

M. Manion: Nous vous donnerons une ventilation de ces coûts. En ce qui concerne votre question sur la proportion des coûts de fonctionnement par rapport au coût total du programme—

Le sénateur Phillips: Oui, j'ai remarqué que les coûts de fonctionnement s'élèvent à 27,6 millions de dollars, la création directe d'emplois à 60 millions de dollars et la création d'emplois d'été à 9,8 millions de dollars, ce qui donne un total de 99,6 millions de dollars. Je m'étonne que sur un total de 99,6 millions de dollars, 27,6 millions soient consacrés aux dépenses de fonctionnement. C'est plutôt élevé.

M. Manion: D'après mes informations, les frais de fonctionnement ou les frais généraux, comme les traitements, les dépenses d'imprimerie, les frais de voyage, et le reste, représentent 6,95 p. 100 des coûts du programme. Je n'ai pas bien

[*Text*]

figures you have just quoted, but we would be glad to pursue them if you like.

Senator Phillips: The 6.95 per cent figure seems more realistic. The two votes I am referring to total $99.6 million, and the operating costs total $27.6 million, which is far in excess of the figure of 6.95 per cent which you gave.

Mr. Francino: The costs you are referring to constitute the administration of a larger sum of money—the $287 million that was approved as the CEIC portio of the $400 million in job creation funds announced in the Speech from the Throne. Of these person-years, 578 apply to that amount, another 48 apply to approximately $12 million in Summer Canada funding, and there are 24 person-years associated with the $60 million in these supplementary estimates. So only 24 person-years are associated with the $60 million.

Senator Phillips: I understand from the answer given to Senator Steuart that these positions were required because of the direct job creation program. Now we are getting a different answer. How many of these 650 jobs apply to the $60 million direct job creation program being voted in this item?

Mr. Francino: Twenty-four. Earlier I said that there were 1,632 jobs approved last year for job creation programs and 1,622 approved, including these approvals, for this year. The fact is that the money that was in the main estimates changes during the year, of course. You can really only compare main estimates to main estimates. But in terms of tracking the total number of person-years being used for this purpose, the numbers are comparable at this point in time.

Senator Phillips: I am intrigued by your answer. Out of the 650 jobs included in the supplementary estimates, only 24 are actually referring to vote 10a and 15a.

Mr. Francino: Sorry, this is the $60 million. One of these items is the $60 million for which the 24 person-years are required.

Senator Phillips: Then is there any reason why the other 625 could not have been included in the main estimates?

Mr. Francino: At the time there was no decision with respect to which departments that $400 million would be directed for job creation purposes. It was not possible to decide where the moneys would be directed, that is, which department would require the person-years.

Senator Phillips: I notice there is an item for Fisheries and Oceans totalling 14.76. Again, we find the operating costs to be $9.5 million, or a very high percentage of that item. Could you provide some explanation with respect to the operating costs in the Department of Fisheries and Oceans?

Mr. Noreau: Perhaps I could attempt to answer the question, Mr. Chairman.

One of the reasons why there is this 60 person-years under the Department of Fisheries and Oceans job creation program

[*Traduction*]

suivi les chiffres que vous venez de citer, mais nous pourrons nous renseigner à ce sujet, si vous le voulez.

Le sénateur Phillips: Le chiffre de 6,95 p. 100 semble plus réaliste. Les deux crédits auxquels je fais allusion totalisent 99,6 millions de dollars et les coûts de fonctionnement s'élèvent à 27,6 millions de dollars, ce qui est bien supérieur au chiffre de 6,95 p. 100 que vous avez donné.

M. Francino: Les frais dont vous parlez représentent l'administration d'une somme beaucoup plus importante, c'est-à-dire les 287 millions de dollars approuvés pour la C.E.I.C. sur les 400 millions de dollars consacrés au fonds de création d'emplois annoncé dans le discours du trône. Sur ces années-personnes, 578 sont visées par cette somme; 48 autres sont visées par les 12 millions de dollars environ destinés au Programme Été Canada et 24 par les 60 millions de dollars figurant dans le budget supplémentaire. Donc, les 60 millions ne s'appliquent qu'à 24 années-personnes.

Le sénateur Phillips: D'après la réponse donnée au sénateur Steuart, ces postes étaient nécessaires à cause du programme de création directe d'emplois. Maintenant, on nous donne une réponse différente. Sur ces 650 emplois, combien sont visés par les 60 millions du programme de création directe d'emplois votés à ce poste?

M. Francino: Vingt-quatre. J'ai dit plus tôt que 1 632 emplois ont été approuvés l'année dernière pour les programmes de création d'emplois et 1 622 cette année, y compris ceux-ci. Le fait est que les sommes contenues dans le Budget principal des dépenses varient évidemment pendant l'année. On ne peut vraiment comparer que les Budgets principaux. En ce qui concerne le nombre total d'années-personnes utilisées pour le programme, les chiffres actuels sont comparables.

Le sénateur Phillips: Votre réponse m'étonne. Sur les 650 emplois inclus dans le Budget supplémentaire, 24 seulement sont en fait visés par les crédits 10a et 15a.

M. Francino: Je regrette, il s'agit là des 60 millions. L'un des postes est constitué des 60 millions de dollars pour lesquels il faut 24 années personnes.

Le sénateur Phillips: Pourquoi donc les autres 625 années-personnes n'ont-elles pas été incluses dans le Budget principal des dépenses?

M. Francino: À cette époque, on n'avait pas encore décidé quels ministères bénéficieraient des 400 millions de dollars consacrés à la création d'emplois. Il était impossible de déterminer où les fonds seraient acheminés, c'est-à-dire quels ministères auraient besoin des années-personnes.

Le sénateur Phillips: Je remarque qu'il y a un poste pour Pêches et Océans totalisant 14.76 millions. Or, on se rend compte que les coûts de fonctionnement s'élèvent à 9,5 $ millions, ce qui représente là encore un pourcentage vraiment très élevé. Pouvez-vous nous donner des explications sur les coûts de fonctionnement du ministère des Pêches et des Océans?

M. Noreau: Je peux peut-être essayer de répondre à cette question, monsieur le président.

L'une des raisons pour lesquelles on trouve ces 60 années-personnes en regard du programme de création d'emplois au

[*Text*]

is that those projects require knowledge of biological and engineering principles in order to supervise the projects that are directly related to fisheries resources. Thus, it creates jobs for unemployed people. However, due to the specialized nature of the program, the supervision requires some amount of person-years and employees of the department to look after the implementation of the program.

Senator Phillips: However, one dollar out of every four voted for job creation is being directed toward administration in the fisheries program.

Mr. Francino: The majority of those funds are in the departmental budget in order to provide ancillary costs involved in the creation of jobs. If you turn to page 16, senator, you will see that $1.8 million goes to wages and salaries; however, $7 million is for professional and special services which are directly associated with the job creation program. They may be thought of as a non-salary component of the job creation program. This type of job creation is quasi-professional, if I may put it that way, and involves substantial costs to the department over and above the costs of wages and salaries.

Senator Phillips: You referred to professional and special services. What is included in that item of $7 million?

The Deputy Chairman: Mr. Manion?

Mr. Manion: We are checking for the answer, Mr. Chairman.

I believe the Fisheries and Oceans program is a combination of projects run through intermediate groups. For example, if there is a fishing association or some other group which has the infrastructure to mount a project, then the department will contract with that association to run the project, as CEIC does in so many cases. In other instances, the only way to launch the project is to have people taken directly under the wing of the department itself and employed on contract. I believe the bulk of this $7 million would be for contracts with actual participants in the job creation activity.

The Deputy Chairman: So they would not be regular employees, they would be contractors?

Mr. Manion: That is my understanding; however, we will check on that.

Senator Phillips: What would be the nature of the projects contracted out?

Mr. Manion: I can give you some idea.

Mr. Noreau: We have all sorts of examples and I can give you one now. In British Columbia there is a small demonstration salmon hatchery adjacent to Beaver Lake which will employ about 25 young people. These young people will be engaged in activities ranging from carpentry, construction and drafting to bio-chemical analysis and surveying. As Mr. Manion has mentioned, it is quite possible that, in order to have that specific project managed, an intermediary may have to become involved, either a company or an association, which

[*Traduction*]

ministère des Pêches et des Océans tient à ce que la surveillance des projets directement liés aux ressources halientiques exige des personnes ayant une connaissance suffisante des principes de biologie et de génie. On crée donc des emplois à l'intention des chômeurs, mais à cause du caractère spécialisé des projets, l'application du programme nécessite un certain nombre d'années-personnes et d'employés du Ministère.

Le sénateur Phillips: Il reste que, dans le programme du ministère des Pêches, le quart des crédits votés pour la création d'emplois est absorbé par l'administration.

M. Francino: La majorité de ces fonds figurent au budget du Ministère pour financer les coûts auxiliaires de création d'emplois. Si vous passez à la page 16, sénateur, vous verrez que 1,8 million de dollars sont consacrés aux traitements et salaires. En revanche, 7 millions visent les services professionnels et spéciaux directement associés au programme de création d'emplois. On peut les considérer comme des frais non salariaux du programme. Il s'agit en l'occurrence d'emplois quasi-professionnels, si je puis m'exprimer ainsi, ce qui coûte des sommes élevées au Ministère, en sus des traitements et des salaires.

Le sénateur Phillips: Vous avez parlé de services professionnels et spéciaux. Que comprend ce poste de 7 millions de dollars?

Le vice-président: Monsieur Manion?

M. Manion: Nous sommes en train de le chercher, monsieur le président.

Je crois que le programme de Pêches et Océans est constitué de plusieurs projets administrés par des groupes servant d'intermédiaires. Par exemple, si une assocation de pêcheurs ou un autre groupe dispose de l'infrastructure voulue pour organiser un projet, le Ministère retiendra les services de cette association par contrat pour administrer le projet, comme le fait si souvent la C.E.I.C. Dans d'autres cas, la seule façon de lancer un projet est de prendre les intéressés directement sous l'aile du Ministère et de les employer à contrat. Je crois que le gros des sept millions de dollars servira à financer des contrats avec des participants aux projets de création d'emplois.

Le vice-président: Il ne s'agirait donc pas d'employés réguliers, mais d'entrepreneurs?

M. Manion: C'est ce que j'en déduis; nous ferons cependant une vérification à ce sujet.

Le sénateur Phillips: Dans ce cas, il s'agirait de quels genres de projets?

M. Manion: Je peux vous en donner une idée.

M. Noreau: Il y en a toutes sortes d'exemples et je peux vous en citer un. En Colombie-Britannique, il y a près de Beaver Lake une petite pisciculture expérimentale de saumon qui va employer environ 25 jeunes. Ceux-ci vont faire toutes sortes de travaux et notamment de la menuiserie, de la construction, du dessin, ainsi que des analyses biochimiques et des relevés. Comme l'a dit M. Manion, il est fort possible que l'administration de ce projet en particulier soit confiée à un intermédiaire, à une société ou à une association qui aura besoin d'argent pour s'acquitter de sa tâche.

[*Text*]

will need funds in order to play that role in the management of the project.

Senator Phillips: Are these contracts tendered and negotiated?

Mr. Noreau: They would follow the Treasury Board contract regulations, would they not?

Mr. Manion: No. These would be let within the terms and conditions approved for that program by Treasury Board. They would not be considered contracts under the government contract regulations; essentially, they are contribution agreements.

Senator Phillips: I presume you approach a specific contractor and then negotiate with him as opposed to advertising and advising contractors in the area that a project is available?

Mr. Manion: It would depend upon the program. It may very well be that the department would authorize one of its employees, say, a fisheries biologist, to enter into either individual contracts with 25 young people or enter into a contract with a local association which, in turn, would employ the 25 and supervise them, thus reducing some of the department's supervisory workload. However, the criteria governing these types of situations would be set out in the terms and conditions of the program, which are approved by the Treasury Board.

Mr. Noreau: That is right.

The Deputy Chairman: Can anyone apply for these programs? I mean you are not asking anyone in particular to apply, are you? Do you advertise the program and anyone can apply, as long as the criteria laid out is met?

Mr. Manion: I would have to look at the criteria of the specific program. For example, say there is a requirement for a fisheries biologist, the contractor may simply go to the fisheries biology faculty of the university in the area and hire his staff through the university. There is no point in having people who are not fisheries biologists drawn into it.

The Deputy Chairman: I understand that.

Mr. Manion: Normally, for these programs there is a requirement that the individual must have been registered in the local Canada Employment Centre and referred by the centre to the job. However, I do not want to be specific without looking at the individual program and the terms and conditions set forth, since they do vary.

The Deputy Chairman: That could be one of the criteria?

Mr. Manion: That could be one, yes.

Senator Phillips: To return to votes 10a and 15a, could one of the witnesses indicate to the committee how many jobs will be provided as a result of this $60 million? What salary is being paid and what is the duration of employment?

Mr. Manion: We will have to obtain that information from the commission and provide it to the committee at a later date, Senator Phillips.

[*Traduction*]

Le sénateur Phillips: Ces contrats font-ils l'objet d'appels d'offres et de négociations?

M. Noreau: Ils devraient respecter les règlements du Conseil du trésor en matière d'attribution de marchés, n'est-ce-pas?

M. Manion: Non. Ce sont les modalités approuvées pour le programme par le Conseil du trésor qui s'appliqueraient. Ces accords ne sont pas considérés comme des contrats en vertu des règlements du gouvernement en matière d'attribution des marchés. Il s'agit essentiellement d'accords de contribution.

Le sénateur Phillips: Je suppose que vous faites des démarches auprès d'un entrepreneur donné et que vous négociez ensuite avec lui au lieu de faire de la publicité et d'informer les entrepreneurs de la région qu'un projet est offert?

M. Manion: Tout dépend du programme. Il se peut très bien que le Ministère autorise un de ses employés, par exemple un biologiste, à signer soit des contrats avec 25 jeunes, soit un seul contrat avec une association locale qui emploiera les 25 personnes en question et assurera la surveillance, ce qui réduit dans une certaine mesure la charge de travail du Ministère sur le plan de la supervision. Cependant, les critères régissant ce genre de situation sont énoncés dans les modalités d'application du programme, qui sont approuvées par le Conseil du trésor.

M. Noreau: C'est exact.

Le vice-président: Est-ce que n'importe qui peut faire une demande en vertu de ce programme? Je veux dire que vous ne demandez pas à quelqu'un en particulier de se présenter? Vous annoncez le programme et n'importe qui répondant aux critères peut faire une demande.

M. Manion: Il faudrait que je vérifie les critères du programme en question. Par exemple, disons qu'il faut un biologiste des pêches. L'entrepreneur peut tout simplement se rendre à la faculté de biologie des pêches de l'université de la région et embaucher son personnel ainsi. Il est inutile d'attirer des gens qui ne sont pas spécialisés.

Le vice-président: Je comprends.

M. Manion: Normalement, on exige que la personne soit inscrite au Centre d'emploi local et qu'elle soit dirigée par le Centre vers cet emploi. Cependant, je ne veux pas donner trop de précisions avant d'avoir étudié le programme et les modalités énoncées, étant donné qu'elles varient.

Le vice-président: Cela pourrait être l'un des critères?

M. Manion: Oui, en effet.

Le sénateur Phillips: Pour en revenir aux crédits 10a et 15a, l'un des témoins pourrait-il dire au Comité combien d'emplois seront créés grâce à ces 60 millions de dollars? Quels sont les salaires versés et quelle est la durée de l'emploi?

M. Manion: Pour cela, sénateur Phillips, nous devrons nous renseigner auprès de la Commission; nous ferons parvenir l'information au Comité.

[*Text*]

Senator Phillips: I have one further question with respect to that subject. I was intrigued by an article in the weekend press about an engineering student who said that he was ineligible for summer employemnt because he lived in a specific riding in Ottawa in which there were no engineering projects. The employment service informed him that it had to fill the position on the basis of ridings. He was told these positions could only be filled by taking into account the employment needs of each constituency. I presume that applies to this special summer employment project. How is it operated? Is it divided per riding?

Mr. Manion: Mr. Chairman, I am not personally familiar with that criterion.

Mr. Noreau: Nor am I.

Mr. Manion: The news story to which the senator has referred was the first information I have heard that there was such a provision. We would have to check to see whether that is contained in the rules for that program.

Senator Phillips: A supervisor of the Sparks Street centre is quoted, which would lead me to believe that that is the case. I cannot imagine a supervisor of an employment centre explaining it to the newspaper unless it did exist.

Mr. Chairman, I would suggest that this committee obtain further information on that.

Mr. Manion: We would be happy to obtain that for the committee.

Senator Phillips: It seems to me that it would be unfair to a student who, because he happens to live in downtown Ottawa, is ineligible because there are no engineering projects going on in that riding. The same thing could apply to a lot of other ridings across Canada.

Mr. Manion: We will get that information, Mr. Chairman.

Senator Sinclair: Although the amount is not very large, Mr. Chairman, because it is a new initiative it interests me, and I refer to the Canadian Labour Market and Productivity Centre, where there is a grant of $2.1 million. On page 2 of the Highlights of supplementary estimates (A) which were handed out to us earlier, after dealing with the major items it is indicated that the remaining items include a further $6 million in employment and immigration for additional operating costs and a grant to the Canadian Labour Market and Productivity Centre.

My question is: As this is supposed to be a joint effort on behalf of labour, private industry and govenrment, is there a division of the operating costs of this centre or are they all being carried by the government?

Mr. Noreau: As to your last question, senator, initial funding for the establishment and operation of the centre will be provided by the federal government and the provincial govern-

[*Traduction*]

Le sénateur Phillips: J'ai une seule autre question à ce sujet. J'ai été étonné en lisant un article, cette fin de semaine, au sujet d'un étudiant en génie qui a dit qu'il n'était pas admissible à un emploi d'été parce qu'il vit dans une circonscription d'Ottawa où il n'y a aucun projet en génie. Le Centre d'emploi lui a dit que les postes doivent être dotés par circonscription. On lui a dit que ces postes ne sont dotés qu'en fonction des besoins en matière d'emploi de chaque circonscription. Je suppose que cela s'applique à ce projet spécial d'emplois d'été. Comment est-il administré? Le répartit-on par circonscription?

M. Manion: Je ne le sais pas.

M. Noreau: Moi non plus.

M. Manion: C'est la première fois que j'entends parler de cette disposition dont il est question dans l'article auquel le sénateur a fait allusion. Il faudrait que nous vérifiions afin de voir si cela fait partie des règles concernant le programme.

Le sénateur Phillips: Comme les propos d'un surveillant du Centre de la rue Sparks sont cités, j'aurais tendance à croire que c'est bien le cas. J'imagine que si un surveillant d'un centre d'emploi a expliqué cette disposition à des journalistes, c'est qu'elle existe.

Monsieur le président, je proposerais que le Comité obtienne des précisions à ce sujet.

M. Manion: Nous serions heureux de vous les transmettre.

Le sénateur Phillips: Il me semble qu'il serait injuste qu'un étudiant, parce qu'il vit au centre-ville d'Ottawa, ne puisse poser sa candidature étant donné qu'il n'y a aucun projet d'ingénierie dans cette circonscription. La même chose pourrait s'appliquer à un grand nombre d'autres circonscriptions au Canada.

M. Manion: Nous obtiendrons ces renseignements, monsieur le président.

Le sénateur Sinclair: Quoi que le montant ne soit pas très important, monsieur le président, le poste m'interésse étant donné qu'il s'agit d'une nouvelle initiative. Je me reporte au Centre canadien du marché du travail et de la productivité pour lequel une subvention de 2,1 millions de dollars est prévue. A la page 2 d'une document signalant les points saillants du budget des dépenses supplémentaire (A) que nous a été remis plus tôt, après avoir traité des principaux points, on indique que les autres postes incluent six autres millions de dollars versés à Emploi et Immigration pour les coûts de fonctionnement supplémentaires et une subvention au Centre canadien du marché du travail et de la productivité.

Ma question est la suivante: étant donné que ce Centre doit être un projet conjoint des syndicats, de l'entreprise privée et du Gouvernement, les dépenses de fonctionnement en sont-elles partagées ou sont-elles assumées entièrement par le gouvernement?

M. Noreau: Pour répondre à votre dernière question, sénateur, les crédits initiaux pour la création et l'exploitation du Centre seront fournis au cours des six premières années par le

[*Text*]

ments, as well as other bodies, over the first six years. I do not have the exact split at the moment. This is a grant to cover the operating costs of this centre which is, as you have indicated, senator, a joint labour-employer effort.

Senator Sinclair: There will be no operating costs in relation to the centre included in the other items, such as the $1.4 million for additional operating costs arising out of these supplementary estimates? Would that be correct?

Mr. Noreau: There will be none, sir, that is correct.

Senator Phillips: Mr. Chairman, there is an increase of $72 million for unemployment insurance benefits. Is that a correct interpretation of that item, which appears at page 10 of the supplementary estimates (A)?

Mr. Noreau: If I may, senator, this $72 million you are referring to is the grant contribution portion of those job creation programs. Vote 10 constitutes the operating expenditures in the CEIC, whereas vote 15 constitutes the grants and contributions. Therefore, the $72 million is for grants and contributions.

Senator Phillips: It is for contributions, not for pay-out?

Mr. Noreau: If you refer to the next page, sir, you will see a little more detail on the grants and contributions, which total $72 million. We just touched on the $2.18 million, which is a grant to the Canadian Labour Market and Productivity Centre.

Senator Phillips: What page are you referring to?

Mr. Noreau: This appears at page 12 of supplementary estimates (A), sir. Following that, there is a grant of $60 million for employment creation and a contribution of $9.8 million for the Summer Canada Program.

Senator Phillips: Can you find anything on page 12 that refers to the $72 million? I take it that that is the total of the grants and contributions listed on that page?

Mr. Noreau: That is correct.

Senator Phillips: It does not refer to a pay-out for unemployment insurance?

Mr. Noreau: No, it does not refer to the government contribution to unemployment insurance.

Senator Phillips: Is there any item in here referring to the pay-out for unemployment insurance?

Mr. Noreau: No, sir.

Senator Phillips: As a matter of general interest, is that figure decreasing or increasing?

Mr. Manion: Mr. Chairman, as I mentioned earlier, the amount forecast for government contributions to the unemployment insurance program in 1984-85 is diminishing by some $227 million over the same figure in 1983-84.

[*Traduction*]

gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ainsi que par d'autres organismes, mais je ne saurais dire si ce stade-ci quel sera le taux de participation de chacun. Il s'agit d'une subvention couvrant les dépenses de fonctionnement de ce centre qui est, comme vous l'avez signalé, sénateur, un projet conjoint.

Le sénateur Sinclair: Aucune dépense de fonctionnement à l'égard du Centre ne sera incluse dans d'autres postes, tel celui de 1,4 million prévu pour les dépenses d'exploitation découlant de ce budget supplémentaire. Est-ce exact?

M. Noreau: C'est exact.

Le sénateur Phillips: Il y a une hausse de 72 millions de dollars pour les prestations d'assurance chômage. Est-ce que j'interprète bien ce poste qui apparaît à la page 10 du budget supplémentaire (A)?

M. Noreau: Si vous me le permettez, sénateur, ces 72 millions dont vous parlez correspondent à une partie de la subvention pour ces programmes de création d'emplois. Le crédit 10 concerne les dépenses de fonctionnement de la C.E.I.C., alors que le crédit 15 ce trait aux subventions et aux contributions. Ces 72 millions correspondent donc à des subventions et à des contributions.

Le sénateur Phillips: Ce sont des contributions. Il ne s'agit pas de décaissements?

M. Noreau: Si vous vous reportez à la page suivante, monsieur, vous aurez une description plus détaillée de ces subventions et de ces contributions qui s'élèvent à 72 millions de dollars. Nous venons tout juste de parler des 2,18 millions de dollars qui correspondent à une subvention versée au Centre canadien du marché du travail et de la productivité.

Le sénateur Phillips: A quelle page en êtes-vous?

M. Noreau: A la page 12 du Budget supplémentaire (A), monsieur. Vous avez ensuite une subvention de 60 millions de dollars pour la création d'emplois et une contribution de 9,8 millions de dollars pour le programme Été Canada.

Le sénateur Phillips: Pouvez-vous trouver quelque chose à la page 12 qui renvoie à ces 72 millions de dollars? Si je comprends bien, ce chiffre représente le total des contributions et des subventions?

M. Noreau: C'est exact.

Le sénateur Phillips: Il ne correspond pas à un décaissement au titre de l'assurance-chômage?

M. Noreau: Non. Il ne se rapporte pas aux contributions du gouvernement au fonds d'assurance-chômage.

Le sénateur Phillips: Y a-t-il un poste ici qui corresponde au décaissement pour l'assurance-chômage?

M. Noreau: Non, monsieur.

Le sénateur Phillips: Une question générale: ce chiffre augmente-t-il ou baisse-t-il?

M. Manion: Monsieur le président, comme je l'ai dit plus tôt, le montant prévu pour les contributions du gouvernement au programme d'assurance-chômage pour l'année financière 1984-1985 est de quelque 227 millions de dollars inférieur au total des contributions faites en 1983-1984.

[*Text*]

The Deputy Chairman: That is in the main estimates?

Mr. Manion: In the main estimates, yes.

Senator Phillips: That may be so, yet the number of people who are drawing benefits is increasing?

Mr. Manion: I am sorry, senator, I cannot respond to that question. I should emphasize that the unemployment insurance contributions by the government are statutory payments. What you have in the main estimates is essentially an information item based on forecast unemployment for the entire year and based on estimates of the wage levels of the unemployment and the pay-out averages. The total expenditure is forecast to be reduced by $227 million over the previous year. As the actual unemployment experience builds up, the Minister of Finance will take that into account. He issues periodic mid-term economic forecasts in which he either confirms or adjusts the forecasts that he has made. His figure could move downward, upward or be confirmed at its present level.

Senator Steuart: Mr. Chairman, I have a supplementary question to that of Senator Sinclair about the Canadian Labour Market and Productivity Centre. What is its mandate? Is it going to be an ongoing thing? Will it require continuous funding?

Mr. Noreau: the centre will gather information from individual sectors on the state of the skilled trades labour market in order to learn more about the impact of technology and other factors on the supply and demand for such trades. This would eventually lead to the formation of policy recommendations submitted to governments which are aimed at improving economic opportunities.

I should perhaps add, because I neglected to say so earlier, that although over the first six years the funding will be joint, over the first two years the operating costs of the centre will be covered by the federal grants. After that time, the provincial and other sources of funding are expected to commence or to manifest themselves. Over the first two years, however, the operating expenditures of the centre will be covered by the federal grant which is contained in this supplement.

Senator Steuart: What are the other sources?

Mr. Noreau: The provincial governments and, I believe, some unions as well. I do not have the details, however.

Senator Steuart: Are these guaranteed? Have the unions made a commitment?

Mr. Noreau: It is hoped that they will participate, but I do not think that there is a formal guarantee to that effect.

Senator Steuart: It is hoped to be a three-way effort, then, between labour, the federal government and provincial governments?

Mr. Moreau: Yes.

Senator Steuart: How about management? Has management been asked to become involved?

[*Traduction*]

Le vice-président: On trouve ces chiffres dans le Budget principal?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Phillips: C'est peut-être le cas, mais pourtant, le nombre de prestataires ne cesse d'augmenter.

M. Manion: Je suis désolé, sénateur, je ne peux répondre à cela. Je dois insister sur le fait que les contributions versées par le gouvernement au titre du programme d'assurance-chômage correspondent à des paiements statutaires. Le montant indiqué au poste du Budget principal est essentiellement fondé sur le taux de chômage prévu pour faite l'année et sur les prévisions du niveau des salaires que touchaient les chômeurs et des moyennes de décaissement. Au cours de la prochaine année, les dépenses devraient être en baisse de 227 millions de dollars. Le ministre des Finances tiendra compte de l'augmentataion du taux de chômage. Il public au milieu du trimestre des prévisions économiques dans lesquelles il confirme ou rajuste les prévisions qu'il a déjà faites. Il se pourrait que ce chiffre baisse, augmente ou reste à son niveau actuel.

Le sénateur Steuart: Monsieur le président, ma question vient compléter celle du sénateur Sinclair concernant le Centre canadien du marché du travail et de la productivité. Quel est son mandat? Sera-t-il permanent? Le financement en sera-t-il permanent?

M. Noreau: Le Centre obtiendra des données de secteurs individuels sur la situation du marché en ce qui a trait aux métiers spécialisés. Il pourra ainsi en connaître davantage sur la répercussion de la technologie et d'autres facteurs sur l'offre et la demande relatives à ces métiers. Cela permettrait éventuellement d'élaborer des recommandations en matière de politique qui viseraient à améliorer les perspectives économiques et qui seraient soumises aux divers gouvernements.

Je devrais peut-être préciser, étant donné que je ne l'ai pas fait plus tôt, que bien qu'au cours des six premières années, le financement sera partagé, au cours des deux premières années, les coûts de fonctionnement seront assumés entièrement à partir des subventions fédérales. Par la suite, une aide sera offerte par les gouvernements provinciaux et d'autres sources. Au cours des deux premières années, toutefois, les coûts de fonctionnement du Centre seront couverts par la subvention fédérale prévue dans ce budget supplémentaire.

Le sénateur Steuart: Quelles sont les autres sources?

M. Noreau: Les gouvernements provinciaux et, je crois, certains syndicats ne peuvent toutefois nous fournir de précisions.

Le sénateur Steuart: Ces sources sont-elles assurées? Les syndicats se sont-ils engagés à cet égard?

M. Noreau: On espère qu'ils participeront, mais je ne crois pas qu'ils s'y soient officiellement engagés.

Le sénateur Steuart: On espère donc que l'effort sera partagé par trois composantes: les syndicats, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux?

M. Noreau: Oui.

Le sénateur Steuart: Qu'en est-il de la Direction? Lui a-t-on demandé de participer?

[*Text*]

Mr. Manion: Senator, it is hoped that support will be attracted from both the private sector and government. As the centre gains experience and demonstrates that it is useful, it is hoped that the other participants in the founding of the centre will make contributions.

The Chairman: Are there any further questions? This is the only meeting we shall have on supplementary estimates.

Senator Steuart: Mr. Chairman, I have a further question. I assume there are no $1 votes. Is this an indication that there has been a change of attitude? We were not asked to vote on $1 items. Is this a new look? Can we expect, in the years ahead, more democracy, more accountability, or is this just a fluke?

Mr. Manion: There are no $1 votes in these supplementary estimates.

Senator Steuart: I know that, but in the years ahead can we expect a change? Has the department turned over a new leaf?

Mr. Manion: I believe the Treasury Board Secretary will continue to try to be as vigilant as possible to avoid aggravating honourable senators with $1 votes, if they can be avoided, as we have for a number of years at the request of committees like this one. There are No $1 votes in these estimates.

Senator Steuart: There is hope for the future.

The Chairman: Do I have the permission of the committee to draft a report on supplementary estimates (A) for tabling in the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: There will be a meeting in camera tomorrow afternoon to review the report of the committee on the main estimates. I hope there will be a good attendance. For those honourable senators who are members of the steering committee, there will be a meeting of the committee this afternoon at 4 p.m. in room 263-S. We have a heavy schedule. We have the draft report on the main estimates, the draft report on supplementary estimates, the planning of witnesses in anticipation of receiving Bill C-12 and the timing and forwarding of the report on high tech, which we have examined on various sittings. In your name, I thank the witnesses for their appearance today. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

M. Manion: Sénateur, je crois qu'on espère obtenir l'appui tant de l'entreprise privée que du gouvernement. Au fur et à mesure que le Centre acquerra de l'expérience et prouvera son utilité, on espère que d'autres participants à sa création y contribueront financièrement.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? C'est la seule séance que nous tiendrons sur le Budget supplémentaire.

Le sénateur Steuart: Monsieur le président, une autre question. Je suppose qu'il n'y a pas de crédits de 1 $. Est-ce que cela traduit un changement d'attitude? On ne nous a pas demandé de voter de crédits de 1 $. Cela reflète-t-il une nouvelle politique? Pouvons-nous nous attendre dans les années qui viennent à un élargissement de la démocratie, de la responsabilité ou ne s'agit-il que d'un hasard?

M. Manion: Il n'y a aucun crédit de 1 $ dans ce budget supplémentaire.

Le sénateur Steuart: Je le sais, mais dans les années qui viennent, peut-on s'attendre à un chagement? Le Ministère a-t-il tourné une nouvelle page?

M. Manion: Je crois que le Secrétaire du Conseil du trésor continuera à tenter d'être le plus vigilant possible pour éviter d'imposer autant que possible aux honorables sénateurs des crédits de $1 comme nous l'avons fait pendant un certain nombre d'années à la demande de comités comme celui-ci. Il n'y a aucun crédit de $1 dans ce budget supplémentaire.

Le sénateur Steuart: Il y a de l'espoir.

Le président: Le Comité consent-il à ce que nous ébauchions un avant-projet de rapport sur le Budget supplémentaire (A), qui sera déposé au Sénat?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous tiendrons une séance à huis clos demain après-midi afin d'étudier le rapport du Comité sur le Budget principal. J'espère que vous y assisterez en grand nombre. Pour les honorables sénateurs qui sont membres du comité directeur, une séance est prévue cet après-midi à 16 heures à la pièce 263-S. Notre programme est chargé. Il nous faut étudier l'avant-projet de rapport sur le budget principal, l'avant-projet de rapport sur le budget supplémentaire, la planification de la comparution des témoins en prévision de l'étude du projet de loi C-12 et le calendrier et l'acheminement du rapport sur la technologie de pointe que nous avons étudié lors de diverses séances. En votre nom, je remercie les témoins d'avoir comparu ici aujourd'hui. La séance est levée.

Le Comité suspend ses travaux.

WITNESSES—TÉMOINS

From Treasury Board:

Mr. J. L. Manion, Secretary;

Mr. J. J. Noreau, Deputy Secretary, Program Branch;

Mr. Michael Francino, Assistant Secretary, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. J. L. Manion, secrétaire;

M. J. J. Noreau, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M. Michael Francino, secrétaire adjoint, Direction des programmes.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Tuesday, June 5, 1984

Issue No. 11

Complete proceedings on:

The Examination of Bill C-12, "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977".

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session,
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Le mardi 5 juin 1984

Fascicule nº 11

Seul et unique fascicule concernant:

L'étude du Projet de Loi C-12, «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis».

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

36809—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C. W. Doody, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Doody	Phillips
*Flynn or Roblin	Pitfield
Giguère	Rowe
Leblanc	Steuart
Murray	Stewart
*Olson or Frith	Thériault
	Tremblay

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C. W. Doody

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Doody	Phillips
*Flynn ou Roblin	Pitfield
Giguère	Rowe
Leblanc	Steuart
Murray	Stewart
*Olson ou Frith	Thériault
	Tremblay

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, May 22, 1984:

"The Order of the Day being read,

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Roblin, P.C., resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hicks, seconded by the Honourable Senator Lapointe, P.C., for the second reading of the Bill C-12, intituled: "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977".

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Roblin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Macdonald, that the motion be amended by deleting all the words after the word "That" and substituting the following therefor:

"Bill C-12, intituled: "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977", be not now read the second time but that it be read the second time this day six months' hence."

After debate, and—

The question being put on the motion in amendment—

The Senate divided and the names being called they were taken down as follows:"

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 22 mai 1984:

«A la lecture de l'Ordre du jour.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Roblin C.P., reprend de débat sur la motion de l'honorable sénateur Hicks, appuyé par l'honorable sénateur Lapointe, C.P., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-12, intitulé: «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis».

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Roblin, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Macdonald, que la motion soit modifiée en retranchant tous les mots après «Que» et en les remplaçant par ce qui suit:

«le Projet de loi C-12, intitulé: «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis», ne soit pas lui la deuxième fois maintenant, mais qu'il soit lu la deuxième fois dans six mois de ce jour.»

Après débat,

La motion d'amendement est mise aux voix.

L'opinion n'étant pas unanime, le Sénat, à l'appel des noms, se prononce comme suit:»

YEAS — POUR

The Honourable Senators — Les honorables sénateurs

Asselin	Flynn	Marshall	Murray	Roblin
Balfour	Lang	Molson	Nurgitz	Tremblay
Charbonneau	Macdonald	Muir	Phillips	Yuzyk—16.
Donahoe				

NAYS — CONTRE

The Honourable Senators — Les honorables sénateurs

Adams	Everett	Kirby	Molgat	Sinclair
Anderson	Frith	Langlois	Neiman	Stanbury
Argue	Giguère	Lapointe	Olson	Steuart
Barrow	Grafstein	Leblanc	Petten	Stewart
Bonnell	Graham	Le Moyne	Riley	Stollery
Cottreau	Guay	Lucier	Robichaud	Watt—33.
Croll	Hastings	Marsden		

ABSTENTIONS

The Honourable Senator — L'honorable sénateur

Nil

So it was resolved in the negative.

The Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hicks, seconded by the Honourable Senator Lapointe, P.C., for the second reading of the Bill.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Langlois, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

En conséquence, la motion d'amendement est rejetée.

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hicks, appuyé par l'honorable sénateur Lapointe, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Langlois, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 5, 1984
(11)

[*Text*]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3:42 p.m. the Chairman, the Honourable C. William Doody, presiding.

Present: The Honourable Senators Doody, Flynn, Giguère, Hicks, Leblanc, Murray, Frith, Rowe, Steuart, Stewart, Thériault, Tremblay. (12)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Asselin, Bonnell, Cottreau, Donahoe, Molson, Petten, Sherwood.

In Attendance: Jeff Greenberg from the Parliamentary Centre.

Witnesses from the Council of Ministers of Education:

The Honourable Terence R. Donahoe, Q.C., Chairman of the Council and Minister of Education, Nova Scotia;

The Honourable Lynn Verge, Q.C., Minister of Education, Newfoundland.

The Committee, in compliance with its Order of Reference, dated May 29, 1984, considered Bill C-12 "An Act to amend the Federal-provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977".

The Chairman invited Mr. Donahoe to make an opening statement following which and Mrs. Verge responded to questions put to them by members of the Committee.

It was moved by Senator Murray

THAT the Chairman invite the Secretary of State of Canada, the Honourable Serge Joyal, to appear before the Committee to discuss Bill C-12.

After debate, the question being put on the said motion, it was negatived on the following division: YEAS: 3, NAYS: 6.

It was moved by Senator Flynn

THAT Bill C-12 be amended by deleting clause 9 and renumbering the following clauses accordingly.

After debate, the question being put on the said motion, it was negatived on the following division: YEAS: 3, NAYS: 6.

It was agreed on division, that Bill C-12 be reported without amendment.

At 05:58 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI LE 5 JUIN 1984
(11)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 42 sous la présidence de l'honorable C. William Doody (président).

Présents: Les honorables sénateurs Doody, Flynn, Giguère, Hicks, Leblanc, Murray, Frith, Rowe, Steuart, Stewart, Thériault, Tremblay. (12)

Présents, mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Asselin, Bonnell, Cottreau, Donahoe, Molson, Petten, Sherwood.

Aussi présent: M. Jeff Greenberg du Centre parlementaire.

Témoins du Conseil des ministres de l'éducation:

L'honorable Terence R. Donahoe, c.r., président du Conseil des ministres et ministre de l'Éducation, Nouvelle-Écosse;

L'honorable Lynn Verge, c.r., ministre de l'Éducation, Terre-Neuve.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 mai 1984, le Comité étudie le projet de loi C-12 «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis».

Le président invite M. Donahoe à faire une déclaration préliminaire, puis ce dernier et M[me] Verge répondent aux questions posées par les membres du comité.

Le sénateur Murray propose:

QUE le président invite le Secrétaire d'État du Canada, l'honorable Serge Joyal, à comparaître devant le Comité pour discuter du projet de loi C-12.

Après discussion, la motion est mise aux voix et rejetée par 6 voix contre 3.

Le sénateur Flynn propose

QUE le projet de loi C-12 soit amendé par la suppression de l'article 9 et le renumérotage en conséquence des articles suivants.

Après discussion, la motion est mise aux voix et rejetée par 6 voix contre 3.

Il est convenu, à la majorité des voix, qu'il soit fait rapport du projet de loi C-12 sans amendement.

A 17 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

June 5, 1984

The Standing Committee on National Finance presents its

SIXTH REPORT

The Standing Senate Committee on National Finance to which was referred Bill C-12, "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977", has, in obedience to its Order of Reference of Tuesday, May 22, 1984, examined the said Bill and reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le 5 juin 1984

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

SIXIÈME RAPPORT

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui été déféré le projet de loi C-12, «Loi modifiant la loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis», a, conformément à son Ordre de renvoi du mardi, 29 mai 1984, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

C. William Doody

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 5, 1984

[*Texte*]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-12, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, met this day at 3.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator C. William Doody (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are fortunate to have with us representatives of the Council of Ministers of Education, one of whom is the Honourable Terence R. Donahoe, Q.C., the Chairman of the Council and Minister of Education for the Province of Nova Scotia. I am no less delighted to see the Honourable Lynn Verge, Q.C., the Minister of Education for the Province of Newfoundland.

I understand that the chairman of the council, Mr. Donahoe, has a statement to make. I would ask him to proceed at this time.

The Honourable Terence R. Donahoe, Q.C., Chairman of the Council of Ministers of Education, Canada, and Minister of Education, Nova Scotia: Thank you very much, Mr. Chairman. Honourable senators, I would like to begin by thanking you all very much for the opportunity to address the committee today on behalf of my fellow education ministers, the members of the Council of Ministers of Education, Canada.

Before proceeding with my remarks I would simply like to introduce, from our side of the table, my colleague and a very important member of our Council of Ministers, the Honourable Lynn Verge. As the chairman has indicated, she is the Minister of Education for the Province of Newfoundland. Unfortunately, the communication inviting us to appear before the committee today reached us only last week. As all honourable senators are aware, almost all of the provincial legislature are in session. Many of our colleagues, therefore, by reason of parliamentary commitments at home, have not, unfortunately been able to attend the meeting this afternoon. We had expected, as the chairman is aware, that our colleague from Quebec was to join us. It was only about an hour or so ago that I received a telegram from him to the effect that he was not able to attend.

As honourable senators are all well aware, the immediate reason bringing us here today is to afford us the opportunity to express what we consider to be a number of rather significant concerns regarding Bill C-12. The Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, which Bill C-12 is designed to amend, has been the subject of discussion—and, indeed, to be candid, the subject of rather heated debate on occasion—between provincial and federal governments for some time. I want to assure all honourable senators that we come here today not to dredge up old arguments—although I am sure that if we get into some dialogue we will delve into areas that show us both sides of this debate—nor do we want to recapitulate all points of contention which have been raised since the federal government

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 5 juin 1984

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été renvoyé le projet de loi C-12, Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour en faire l'étude.

Le sénateur C. William Doody (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes heureux d'accueillir des représentants du Conseil des ministres de l'Éducation dont l'honorable Terence R. Donahoe, c.r., président du Conseil et ministre de l'Éducation de la province de la Nouvelle-Écosse. Nous avons également le plaisir d'avoir avec nous l'honorable Lynn Verge, c.r., ministre de l'Éducation de la province de Terre-Neuve.

Je crois savoir que le président du Conseil, M. Donahoe, a une déclaration à faire. Je l'inviterais à prendre la parole maintenant.

L'honorable Terence R. Donahoe, c.r., président du Conseil des ministres de l'Éducation et ministre de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse: Merci beaucoup, monsieur le président. Messieurs les sénateurs, je tiens d'abord à vous remercier de m'offrir l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui au nom de mes collègues des autres provinces, les membres du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada.

Avant de commencer mon exposé, j'aimerais vous présenter, une de mes collègues et un membre très important du Conseil des ministres, l'honorable Lynn Verge qui m'accompagne aujourd'hui. Ainsi que le Président l'a indiqué, elle est ministre de l'Éducation de la province de Terre-Neuve. Malheureusement, nous n'avons reçu l'invitation du comité que la semaine dernière, et, les honorables sénateurs savent que presque toutes les assemblées législatives provinciales siègent en ce moment. C'est pourquoi, beaucoup de nos collègues, en raison de leurs obligations parlementaires, n'ont pu se libérer pour assister à la séance de cet après-midi. Nous comptions, comme le président le sait, sur la présence de notre collègue du Québec. Il y a à peine une heure, j'ai reçu un télégramme m'annonçant qu'il lui était impossible de se joindre à nous.

Nous nous trouvons donc réunis aujourd'hui avant tout pour faire connaître un certain nombre de préoccupations assez importantes à l'égard du projet C-12. La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, que le projet de loi C-12 doit modifier, fait depuis quelques temps l'objet de discussions—et à vrai dire, d'un débat parfois assez animé—entre les gouvernements provinciaux et fédéral. Je veux assurer tous les honorables sénateurs que nous ne sommes pas ici pour ressortir de vieux arguments—même si je suis sûr que nos échanges nous permettront d'approfondir des domaines qui vont nous faire voir les deux côtés de la question—ni pour récapituler tous les points litigieux soulevés depuis que le gou-

[*Text*]

announced its intention to unilaterally amend the act in question.

On other occasions and in other forums, provincial Minister of Finance and provincial Ministers of Health have articulated some of their concerns about the bill. We, as ministers with responsibility in the field of education across the country, have some concerns which we consider to be specific to our particular area of responsibility. It is on those that we would like to concentrate during our appearance before you today.

I know that all honourable senators will recall that when the EPF Act was introduced in 1977, it was regarded as a major step forward in federal-provincial co-operation. In return for predictability and stability of payment flow, the federal government promised the provinces a long-term "block-funded" arrangement which was to provide the provinces and their post-secondary institutions with more flexibility in program design and delivery. That fundamental principle, we think, reflected a widespread recognition of the need for governments to seek more efficient and effective service delivery.

It is our contention and view that in recent years the federal government has been threatening to undermine the EPF principles of long-term certainty and stability and has launched a major attempt to manipulate provincial actions in the major social programs of health and post-secondary education. Bill C-12 is the enabling legislation by which the federal government seeks to legitimize that manipulation.

We have not come here to remind honourable senators, who are well versed on the subject of the Constitution of this country, that education is one of those areas which clearly fall within the jurisdiction of the provinces. We take that to be so, and quite frankly we assume that you do too. The provinces have regarded themselves as being responsible for the country's education systems—the elementary, the secondary and the post-secondary—and I believe that the record shows that those systems have been managed in a creditable way.

The character of the original EPF arrangements enhanced our ability to develop the post-secondary education systems by giving us, as provinces, greater program flexibility through unconditional block funding while relieving the Government of Canada of certain financial risks by tying its contributions to the rate of growth of the national economy rather than to provincial expenditures in post-secondary education. As the responsible authorities for our provincial post-secondary education systems, we provincial ministers are greatly concerned that Bill C-12 does, indeed, pose a threat to those systems, not only by severely curtailing the revenue flow to our provinces but also by limiting program flexibility.

As honourable senators know, and some from continuing special and personal involvement in the past, the planning cycle for post-secondary education is an extended one. Even the shorter programs in our post-secondary institutions are of at least two, usually three, and on many occasions four years'

[*Traduction*]

vernement fédéral a annoncé son intention de modifier unalitéralement la loi en question.

Les ministres provinciaux des Finances et de la Santé ont eu d'autres occasions et d'autres tribunes pour exprimer certaines de leurs craintes à l'égard du projet de loi. En tant que ministres responsables de l'Éducation du pays, nous sommes préoccupés par des questions touchant notre secteur et c'est sur ces points que nous souhaitons axer nos propos au cours de notre comparution devant vous aujourd'hui.

Tous les honorables sénateurs se rappelleront, j'en suis sûr, qu'en 1977, année de l'inauguration du PFE, cette mesure a été regardée comme une étape importante vers la collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces. Moyennant une certaine assurance et une certaine stabilité en matière de paiements, le gouvernement fédéral promettait aux provinces une entente à long terme «de financement global» qui assurerait aux provinces et à leurs établissements postsecondaires plus de souplesse pour mettre au point des programmes et les faire appliquer. À notre avis, ce principe fondamental traduisait la nécessité largement admise pour les gouvernements de chercher à faire assurer plus efficacement ce genre de service.

Ces dernières années, nous estimons que le gouvernement fédéral a menacé d'ébranler les principes de certitude et de stabilité à long terme du financement des programmes établis et a tenté de manipuler les mesures prises par les provinces à l'égard des grands programmes sociaux de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Le projet de loi C-12 est la loi habilitante par laquelle le gouvernement fédéral cherche à légitimer ces manœuvres.

Nous ne sommes pas venus ici pour rappeler aux sénateurs—qui connaissent parfaitement la Constitution du pays—que l'éducation représente l'un des domaines clairement dévolus, aux provinces. C'est pour nous un fait admis et nous présumons bien franchement qu'il en est de même pour vous. Les provinces jugent qu'elles sont responsables de la gestion du système scolaire—niveaux primaire, secondaire et postsecondaire—et, à mon avis, les faits prouvent que cette gestion est assurée de façon tout à fait honorable.

Le caractère des premières ententes relatives au financement des programmes établis nous a permis de mieux gérer le système d'enseignement postsecondaire du fait qu'en tant que provinces, grâce à un financement global sans condition, nous avons obtenu plus de souplesse pour administrer les programmes, tout en dégageant le gouvernement fédéral de certains risques financiers en liant le montant des contributions au taux de croissance de l'économie canadienne plutôt qu'aux dépenses des provinces. En tant qu'instances responsables de l'enseignement postsecondaire dans les provinces, nous, les ministres provinciaux, sommes très inquiets de ce que le projet de loi C-12 menace ce secteur de l'enseignement, non seulement en réduisant considérablement les crédits qui reviennent aux provinces, mais aussi en limitant la souplesse des programmes.

Comme les honorables sénateurs le savent, et pour certains grâce à une participation personnelle suivie, la planificaton de l'enseignement postsecondaire se fait à longue échéance. Dans nos établissements d'enseignement postsecondaire, même les programmes courts durent au moins deux ans, habituellement

[*Text*]

duration. Consequently, a decision made today to increase capacity in such programs does not have an effect, in terms of the number of graduates, until at least three, four or five years into the future. I use this example to illustrate and emphasize what we perceive to be a real need for stability of funding and for an understandable, long-term approach to planning in the post-secondary education sector.

Given that context, I would now like to attempt to outline three broad areas of concern which we as provincial ministers of education actually have in relation to Bill C-12.

First, we are gravely concerned with respect to the unilateral character of the process which has lead to the introduction and debate thus far with respect to this bill. It is fair to say that we believe federal-provincial relations have been characterized by unilateral federal cutbacks in the major transfer programs in recent years. In 1982 the Government of Canada refused to compromise on the funding cuts announced in its November 1981 budget, ignoring advice from virtually all quarters. The federal government proposed a further unilateral cutback in March 1983 without ever having afforded provinces the opportunity of a thorough airing of all the financial and structural issues relating to EPF. This unwillingness on the part of the Government of Canada to conduct what we consider to be meaningful negotiations, and the repeated use of threats and what we consider to be dubious arguments, has posed major impediments to improvement in federal-provincial relations. As one of your colleagues, Senator Kelly, remarked during debate on second reading of this bill, it "may well represent the lowest point in federal-provincial relations."

From our vantage point we say to you that not only does Bill C-12 ignore the concerns which have been expressed by provincial ministers for some time now, but it also appears to ignore the realities of post-secondary education in Canada. We think this bill has the effect of reducing transfers to the provinces in recognition of post-secondary expenditures at a time when it is clear that post-secondary enrolments across the country have been increasing at what some consider to be a dramatic rate.

During the discussions of fiscal arrangements in 1981 and 1982, provinces repeatedly pointed out that cuts in transfers would merely have the effect of shifting financial burdens onto the provinces and that it would result in some combination of increased taxes, reduced program expenditures or expanded deficits. The 1982 provincial budgets revealed that some of these concerns were well founded to a greater or lesser degree. As a result, as I am sure all honourable senators are aware, provincial finance ministers once again stressed to the Government of Canada the fact that very serious situations had already been created and that further federal cuts were simply unacceptable.

Despite those warnings we now find ourselves here today discussing a bill which has the effect of capping a significant portion of transfer payments for the fiscal year that we have

[*Traduction*]

trois et souvent quatre. Par conséquent, toute décision prise aujourd'hui pour en augmenter la capacité ne peut avoir d'effet, sur le nombre de diplômés, avant au moins trois, quatre ou cinq ans. Je cite cet exemple pour montrer, et souligner, la nécessité de la stabilité financière et d'une orientation à long terme de la planificaton du secteur postsecondaire.

Compte tenu de tout cela, j'aimerais faire ressortir maintenant, monsieur le président, trois grands sujets qui préoccupent les ministres de l'Éducation à propos du projet de loi C-12.

Tout d'abord, nous sommes très inquiets du caractère unilatéral de la démarche qui a suscité ce projet de loi. On ne peut douter que, ces dernières années, les rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces ont été caractérisés par des réductions, décidées unilatéralement par Ottawa, des principaux régimes de transfert de fonds. En 1982, le gouvernement fédéral a refusé tout compromis à l'égard des réductions de fonds annoncées dans le budget de novembre 1981, ne tenant aucun compte de l'avis de pratiquement tous les intéressés. En mars 1983, le gouvernement fédéral a proposé, unilatéralement, une autre réduction sans avoir jamais permis aux provinces de discuter à fond toutes les questions financières et structurelles liées au FPE. Cette mauvaise grâce, de la part du gouvernement fédéral, à mener une véritable négociation ainsi que le recours répété aux menaces et à des arguments selon nous douteux ont beaucoup entravé l'amélioration des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Selon les observations présentées par le sénateur Kelly durant le débat qui a eu lieu au cours de la deuxième lecture du projet de loi, «il est possible qu'il représente effectivement le nadir des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces».

Pour notre part, nous estimons que le projet de loi non seulement ne tient aucun compte des préoccupations exprimées depuis un certain temps par les ministres provinciaux, mais il ne tient également aucun compte, apparemment, des réalités du secteur postsecondaire au Canada. Il a pour effet de réduire les montants transférés aux provinces pour compenser les dépenses dans ce domaine à une époque où les inscriptions sont, selon certains, en forte augmentation.

Au cours du débat sur les accords fiscaux qui a eu lieu en 1981 et en 1982, les provinces n'ont cessé de faire remarquer que toute réduction des paiements ne ferait que leur transférer le fardeau financier et se traduirait par une augmentation des impôts, une réduction des dépenses engagées au titre des programmes et un accroissement des déficits. En 1982, les budgets des provinces ont révélé que ces soucis étaient fondés. C'est pourquoi, et je suis sûr que tous les honorables sénateurs en sont conscients, les ministres des Finances des provinces ont fait valoir une fois de plus au gouvernement fédéral que de grosses difficultés étaient déjà survenues et qu'il était purement et simplement inacceptable que le gouvernement fédéral opère de nouvelles réductions.

Malgré les avertissements, nous sommes réunis aujourd'hui pour nous entretenir d'un projet de loi visant à faire plafonner une partie importante des fonds transférés pour l'année finan-

[*Text*]

just completed and for another fiscal year that we have now well begun.

The third area of concern is with respect to the clear implication that future transfer payments in respect of post-secondary education are to be somehow conditional. At the very time when provinces are attempting to cope with changing demands being made on the post-secondary system—as a result of new technology, changes in the demographic make-up of our post-secondary population, and a number of other factors—we are being told that not only an important source of provincial revenue will be reduced in size but also that in its somewhat reduced form it will be made conditional upon the fulfillment of certain criteria that have yet to be determined.

In broad statement form, Mr. Chairman, those are our concerns. I trust that you will agree that they are legitimate ones.

If the committee would indulge me further, Mr. Chairman, I would now like to turn to certain specific problems which we find with Bill C-12. I will pass over the clauses which relate to the specifics of formulae for calculating provincial entitlements. I wish to indicate that I am fully aware that we are before the National Finance Committee of the Senate. However, in the course of our discussions with the Secretary of State over the last couple of years we have consistently indicated our view that the financial side and the formula crafting of transfer payments was the responsibility of the federal and provincial ministers of finance.

The specific clause of the bill that we would like to address our attention to for a few moments is clause 9, which adds several clauses to the existing section 24. The effect of these clauses from our point of view is to require the Secretary of State to submit—

Senator Frith: Could I interrupt for one moment, Mr. Chairman? Is this your second point of three? Your first point dealt with the unilateral process, the second one dealt with the reduction—

Mr. Donahoe: The third point is that the transfer payments are now to be somehow conditional.

Senator Frith: In effect, clause 9?

Mr. Donahoe: Yes. We say to your committee, Mr. Chairman, that the effect of these clauses is to require the Secretary of State to submit to Parliament an annual report on certain specified aspects of post-secondary education financing. The first three items specified are as follows: cash contributions and total equalized tax transfers in respect of the post-secondary education financing program applicable to each province; expenditures by each provinces on post-secondary education, and any other federal programs of support to, or involvement in, post-secondary education.

These items may appear straightforward on the surface, but we believe they contain some grounds for provincial concern. For example, in the past there have been some very significant discrepancies between federal and provincial interpretations of

[*Traduction*]

cière qui vient de se terminer et pour une année financière déjà bien entamée.

Une troisième question préoccupante est qu'il est clairement sous-entendu que le versement des fonds pour l'enseignement postsecondaire doit être en quelque sorte conditionnel. Au moment même où les provinces cherchent à faire face aux changements qu'imposent l'enseignement postsecondaire, la nouvelle technologie, l'évolution démographique de la population étudiante du secteur postsecondaire et de nombreux autres facteurs, on nous annonce non seulement qu'on va réduire une source importante de recettes pour les provinces, mais aussi que, même réduites, ces recettes ne seront accordées qu'à condition de satisfaire à certains critères qui ne sont pas encore fixés.

Voilà, monsieur le président, présentés d'une façon très générale, les sujets qui nous préoccupent. Je suis persuadé que vous admettrez leur légitimité.

Si le comité me le permet, je vais aborder certains point particuliers relatifs au projet de loi C-12. Je ne mentionnerai pas les dispositions relatives aux particularités des formules choisies pour le calcul des sommes qui reviennent aux provinces. Je sais très bien que nous sommes ici devant le comité sénatorial des finances nationales. Toutefois, dans les discussions que nous avons eues avec le secrétaire d'État depuis deux ans, nous avons régulièrement indiqué que d'après nous, l'aspect financier et l'élaboration des formules des paiements de transfert étaient du ressort des ministres fédéral et provinciaux des finances.

La disposition particulière du projet de loi dont je voudrais parler aujourd'hui est l'article 9 du projet de loi qui ajoute plusieurs points à l'article 24 actuel. Ces dispositions prévoient que le secrétaire d'État devrait soumettre au Parlement . . .

Le séanteur Frith: Puis-je me permettre d'interrompre notre témoin, monsieur le président? Est-ce le second des trois points mentionnés? Votre premier point avait trait au processus unilatéral, le second à la réduction . . .

M. Donahoe: Le troisième point indique que les paiements de transfert sont maintenant en quelque sorte conditionnels.

Le sénateur Frith: A l'article 9?

M. Donahoe: Oui. Nous disons à votre comité, monsieur le président, que ces dispositions obligent le secrétaire d'État à présenter au Parlement un rapport annuel sur certains aspects du financement de l'enseignement postsecondaire. Les trois premiers points précisés sont les suivants: les contributions payables au comptant et la somme de la totalité des transferts fiscaux et de la péréquation s'y rattachant à l'égard du programme de financement de l'enseignement postsecondaire applicable à chaque province; les dépenses de chaque province pour l'enseignement postsecondaire; toute autre programme fédéral d'aide ou de participation à l'enseignement postsecondaire.

Au premier abord, ces points semblent assez simples; toutefois, ils risquent de susciter des préoccupations pour les provinces. Ainsi, par le passé, les estimations fédérales et celles des provinces sur la totalité des transferts fiscaux et de la péréqua-

[*Text*]

the total equalized tax transfer. Having no basis for assuming that the grounds for such a divergence of interpretation have been removed, we as provincial ministers of education can only speculate that this requirement of the Secretary of State's report is likely to prove yet another bone of contention between the federal government and the provinces.

The second element to be in the Secretary of State's report, namely, expenditures by each province on post-secondary education, raises other related questions. We ask ourselves and honourable senators through this committee: What is to be the source of such expenditure information? How broadly defined will the term "post-secondary education" be for the purposes of such a report? It appears to us that such questions should be answered before legislation is enacted and not after the fact.

On the same topic I should underline the fact that the provinces are in no sense reluctant to account for their post-secondary expenditures. Post-secondary education institutions have always been, and continue to be, accountable to provincial legislatures for the funding which they receive. In correspondence with the then Secretary of State, the Honourable Bette Stephenson, my predessor, wrote as follows:

> Provincial governments are prepared to share with federal authorities information regarding expenditures for post-secondary education. However, any movement toward relating financial support to a federal assessment of program efficiency and effectiveness would be totally unacceptable to the provinces and to the institutions. We are willing to co-operate with the federal government in increasing the visibility of its funding, as long as the right of the provinces to carry out their educational responsibilities is not compromised.

From our vantage point, in the current climate of what we perceive as unilateral decision making by the Government of Canada, we say to you that we can hardly be blamed for harbouring a concern that information which we have offered to share in the spirit of co-operation may be presently, intentionally or otherwise, in a way which misrepresents the true state of affairs.

If subclauses (a), (b) and (c) contain potential problems that are subtle in nature, when we come to subclause (d) of the section, the problem leaps out from the page, for that clause suggests that the Secretary of State's annual report will comment on "The relationship between such federal contributions, transfers and programs and Canada's educational and economic goals". We believe that that statement flies in the face of the acknowledged jurisdiction of the provinces in the field of education. Who will define "Canada's educational goals", if not Canada's education ministers? We think this clause may be viewed in one of two ways. A charitable person might say that it appears to reflect a somewhat naive notion that post-secondary education institutions can somehow neatly be divided into components which serve provincial objectives and components which, on the other hand, serve federal objectives. Further, it seems to suggest that there should be a relationship

[*Traduction*]

tion s'y rattachant n'ont pas cadré tout à fait. Faute de raison suffisante pour présumer que la cause d'une telle divergence d'interprétation ait été écartée, en tant que ministres provinciaux, nous ne pouvons que spéculer que la condition énoncée dans le rapport deviendra très probablement une autre pomme de discorde entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le deuxième élément qui figurera dans le rapport du secrétaire d'État, à savoir les dépenses de chaque province au chapitre de l'enseignement postsecondaire, soulève d'autres questions connexes. Nous nous demandons et nous demandons aux honorables sénateurs par l'entremise de votre comité, quelle est la source de ces renseignements sur les dépenses? Quelle sorte de définition donnera-t-on à l'expression «enseignement postsecondaire» aux fins de ce rapport? Il nous semble qu'il faudra répondre à tout cela avant l'adoption de la loi et non après.

Dans le même ordre d'idée, je soulignerai que les provinces sont disposées à rendre des comptes de leurs dépenses du secteur postsecondaire. Les établissements d'enseignement ont toujours dû rendre compte des fonds reçus à l'Assemblée législative de leur province et il en sera parfois ainsi. Dans une lettre que l'honorable Bette Stephenson, mon prédécesseur, adressait à M. Gerald Regan, le Secrétaire d'État de l'époque, elle déclarait ceci:

> Les gouvernements des provinces sont prêts à communiquer aux autorités fédérales des renseignements sur les dépenses dans le secteur postsecondaire. Toutefois, les provinces et les établissements refuseraient catégoriquement que l'on veuille relier l'aide financière à une évaluation fédérale de l'efficacité des programmes. Nous sommes prêts à collaborer avec le gouvernement fédéral en rendant mieux compte des fonds versés par Ottawa à condition cependant que cela ne compromette en rien la compétence exclusive des provinces en matière d'éducation.

D'après nous, dans le climat actuel où le gouvernement fédéral prend unilatéralement des décisions, qui pourrait nous reprocher de nous inquiéter de ce que les renseignements que, dans un esprit de collaboration, nous avons offert de partager, puisse être présentés, intentionnellement ou non, de façon à donner une idée fausse de la situation?

Si les alinéas a), b) et c) comportent des difficultés possibles peu évidentes, celles de l'alinéa d) nous sautent par contre au yeux. En effet, cette disposition laisse entendre que le rapport annuel du Secrétaire d'État présenterait des remarques sur «le lien entre ses contributions, transferts et programmes et les objectifs du Canada en matière d'économie et d'enseignement». Cette déclaration, messieurs les sénateurs, va, selon nous, à l'encontre de la compétence reconnue des provinces en matière d'éducation. Qui définira «les objectifs éducatifs du Canada», sinon les ministres de l'Éducation? Nous croyons que cette disposition peut être envisagée de l'une des deux façons suivantes: Une personne charitable dirait peut être qu'elle semble traduire une idée assez naïve selon laquelle les établissements peuvent se répartir très facilement en éléments qui répondent aux objectifs des provinces et en éléments qui répondent à ceux du gouvernement fédéral. Par surcroît, elle semble donner à entendre qu'il devrait y avoir un lien entre ces

[*Text*]

between the latter components and transfer payments which a given province would receive.

The other possible interpretation, and one which from our point of view is much more alarming, is that our federal government is bent on running roughshod, not only over considerations of provincial jurisdiction but also over well-established concepts of academic freedom and institutional autonomy.

Clause (e) appears to provide for a consultation between federal and provincial governments. Indeed, I am sure that that was the intention underlying the amendment, when it was proposed by opposition members in the House of Commons. However, we think that a close reading of that amendment reveals that it merely requires the Secretary of State to report on results of any consultations; it by no means binds the holder of that office to undertake such consultation.

Senator Hicks: May I say that is exactly correct. This point was made and underlined in the follow-up debates in the Senate. I agree entirely. There is no argument about that. It merely requires the Secretary of State to report to Parliament in the event that anything has happened. It has no bearing whatsoever on the initiation of such conferences or meetings.

Mr. Donahoe: Indeed; and we are saying that it does not bind the Secretary of State to undertake such consultation. As many of you will be aware, we on our side of the table have met with various Secretaries of State on no fewer than eleven occasions since 1977. Those meetings were held either in conjunction with our own regular council meetings or at special sessions which we were requested to convene. Notwithstanding that we have had that kind of dialogue, there remains some important points on which we have yet to receive some clarification. For example, when the bill speaks of consultations "relating to the definition of national purposes to be served by post-secondary education," we wonder what purposes are envisioned that are not already being met. Given the provincial jurisdiction in the field of education, provincial ministers of education would contend that "national purposes" can be only understood in terms of the sum of provincial purposes. From that perspective, it is our honest conviction that such purposes are already being well served by our country's post-secondary education institutions. I repeat, Mr. Chairman and senators, that the amendment does not require such consultations, and from our advantage point again, we think it probably should.

What deeply concerns us is a possible interpretation of this clause, which would render the term "national purposes" synonymous with "federal government purposes." It is the economic, geographic and cultural diversity of our country which makes it the great nation it is, and that same diversity, reflected in our post-secondary education system has served to make it a system that is internationally recognized for so many of its achievements. I am sure that all honourable senators know that our system of post-secondary education across the country did not achieve that status by having artificial objectives imposed upon it by a central authority. Rather, that system grew in an atmosphere that was characterized by stability of funding support and sound management through dialogue

[*Traduction*]

derniers et les paiements de transfert reçus par une province donnée.

L'autre interprétation possible, qui est assurément bien plus inquiétante que la première, est la suivante: le gouvernement fédéral a fermement l'intention de ne pas tenir compte de la compétence des provinces ni de la notion bien établie de liberté en matière d'enseignement et d'autonomie des établissements d'enseignement.

L'alinéa e) semble prévoir une consultation entre le gouvernement fédéral et les provinces. Je suis persuadé que c'était là l'intention de la modification proposée par les membres de l'Opposition à la Chambre des communes. Toutefois, une lecture plus attentive révèle qu'il s'agit simplement pour le Secrétaire d'État de présenter un rapport sur les résultats de n'importe quelles consultations. Cette disposition ne l'oblige nullement à entreprendre ce genre de consultations.

Le sénateur Hicks: Puis-je me permettre d'indiquer que c'est tout à fait juste. Cette remarque a été faite et soulignée dans les débats subséquents au Sénat. Je suis entièrement d'accord. Il n'y a aucun doute à ce sujet. Elle ne fait qu'obliger le Secrétaire d'État à présenter au Parlement un rapport au cas où quelque chose se serait produit. Elle n'a rien à voir avec l'organisation de ces conférences ou rencontres.

M. Donahoe: Nous sommes d'avis qu'elle n'oblige pas le Secrétaire d'État à entreprendre des consultations et, en ce qui concerne, nous avons rencontré divers Secrétaires d'État au moins 11 fois depuis 1977. Ces réunions ont eu lieu soit à l'occasion de nos propres séances, soit lors de rencontres spéciales qu'on nous avait demandé de convoquer. Nous avons laissé la porte grande ouverte et pourtant il reste encore des points importants à éclaircir. Par exemple, quand le projet de loi fait allusion à des consultations «sur la détermination des objectifs nationaux de l'enseignement postsecondaire», nous nous demandons quels sont les objectifs envisagés qui n'ont pas déjà été atteints. Compte tenu de la compétence fédérale en matière d'éducation, les ministres de l'éducation des provinces soutiendraient que ces «objectifs nationaux» ne peuvent êre pris que dans le sens de l'ensemble des objectifs des provinces. Partant de là, nous sommes franchement convaincus que nos établissements d'enseignement postsecondaire font déjà beaucoup dans ce sens. Je répète, monsieur le président et messieurs les sénateurs, que la modification n'exige pas la tenue de ces consultations et d'après nous, nous pensons qu'elle devrait probablement l'exiger.

Ce qui nous préoccupe beaucoup, c'est qu'on risque d'interpréter cette disposition en rendant les termes «objectifs nationaux» synonymes «d'objectifs du gouvernement fédéral». C'est grâce à cette diversité économique, géographique et culturelle que le Canada est un grand pays. Cette diversité même dont il est tenu compte dans l'enseignement postsecondaire, a permis d'être internationalement reconnu pour ses réalisations. Tous les honorables sénateurs savent, j'en suis sûr, que le secteur postsecondaire au Canada n'a pas atteint cette place par l'imposition d'objectifs artificiels procédant d'une autorité centrale. Il a plutôt évolué dans une atmosphère caractérisée par la stabilité de l'appui financier et une gestion saine grâce au dialogue maintenu avec les autorités provinciales. Ce secteur

[*Text*]

with provincial authorities. That system reflects the particular needs as well as the particular strengths of the various regions of our country, and we must at this time, as the Council of Ministers of Education in Canada, register our categorical opposition to what we regard as an attempt by the federal government to undermine the vitality of our post-secondary education system by imposing upon it some vague, unspecified performance criteria.

I know that it is possible for you to listen to me and say, "He is pretty suspicious". Frankly, if we do sound suspicious it is a trait which, as ministers of education, we have acquired through somewhat bitter experience. Over the last number of years we have repeatedly, with a willingness to accommodate the Government of Canada, asked for clarification on what "national objectives" the federal government could possibly have in mind that are not already being met by our country's post-secondary education system. The answers that we have received to date are basically that the federal government's primary objectives in post-secondary education are as follows:
1. Mobility; 2. Access; 3. Accountability; 4. Language.

If you can indulge me even further—and you are learning at first hand that I am my father's son—I would like to take up those four objectives in turn and attempt to show you that they are already being met under the existing arrangements that are at play in the conduct of our country's post-secondary education system.

The Secretary of State has defined "mobility" as "no discrimination or preference for students or faculty on the basis of province or origin." Mr. Chairman, we believe that the preponderance of evidence suggests that there is a high degree of mobility among Canadians in our post-secondary education system. Evidence submitted to the Breau Task-Force on Established Programs Financing, and to the Federal-Provincial Task-Force on Student Assistance, amply demonstrated that there is a free flow of students across provincial boundaries. Furthermore, the Association of University Teachers attested to the fact that there are no current problems for faculty in this regard either.

Indeed, Mr. Chairman, not only is mobility a fact of life in Canadian post-secondary education, the provinces have actively encouraged through interprovincial arrangements the movement of students from their home province to study elsewhere. For example, undergraduate places in the Western College of Veterinary Medicine in Saskatoon are purchased by the other three western provinces for residents of those provinces who wish to take such training. Similarly, the School of Optometry in Waterloo serves students from a number of provinces across Canada through formal interprovincial agreements. In my own part of the country, many senators will be well aware of the work of MPHEC and the very close—indeed, inextricable links—that have grown in mobility of students across Maritime Canada.

The second of those elements was "Access", which has been defined by the secretary of state as "The assurance of reason-

[*Traduction*]

tient compte des besoins particuliers aussi bien que des points forts des diverses régions qui composent le Canada et nous devons ici, en tant que membres du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, déclarer que nous nous opposons catégoriquement à toute tentative du gouvernement fédéral pour saper la vitalité du secteur postsecondaire par l'imposition de quelques vagues critères de rendement.

Il est possible que vous me jugiez assez méfiant, mais franchement si nous passons pour méfiants, c'est à cause de l'expérience assez amère que nous avons acquise en tant que ministres de l'Éducation. Dans l'intention de nous entendre avec le gouvernement du Canada, nous avons, depuis de nombreuses années, demandé que soient précisés les «objectifs nationaux» que le gouvernement fédéral pourrait avoir à l'esprit et qui n'ont pas déjà été atteints par le système d'enseignement postsecondaire du pays. Les réponses que nous avons reçues jusqu'ici indiquent essentiellement que les principaux objectifs du gouvernement fédéral en matière d'éducation post secondaire sont les suivants: 1. Mobilité 2. Accès 3. Responsabilité financière 4. Langues.

Si vous pouvez m'excuser encore (et vous constaterez que je suis bien, à cet égard, le fils de mon père) j'aimerais reprendre ces quatre objectifs et vous démontrer qu'il sont, de fait, déjà atteints dans le cadre des accords existants concernant le système d'enseignement postsecondaire au Canada.

Le Secrétariat d'État a donné de la mobilité la définition suivante: "ni discrimination ni préférence à l'égard des étudiants ou des professeurs à cause de la province d'origine. Monsieur le président, nous estimons que de toute évidence les Canadiens jouissent d'un haut degré de mobilité au sein du système d'enseignement postsecondaire. Les faits soumis au groupe de travail Breau sur le financement des programmes établis et au groupe de travail fédéral-provincial sur l'aide aux étudiants démontrent, à notre avis, que les étudiants peuvent se déplacer librement d'une province à l'autre; en outre, l'Association des professeurs d'université a confirmé qu'il n'existe actuellement pour les professeurs aucun problème à cet égard.

Monsieur le président, non seulement la mobilité est-elle un fait accompli au sein du système d'enseignement post-secondaire canadien, mais encore les provinces l'ont-elle activement favorisée par le biais d'accords inter-provinciaux qui permettent aux étudiants de quitter leur province d'origine pour étudier dans une autre province. Par exemple, des placements réservées à des étudiants de niveau pré-universitaire au Collège vétérinaire de l'Ouest à Saskatoon sont achetées par les trois autres provinces de l'Ouest pour ceux de leurs résidents qui désirent y acquérir une formation. De même, l'École d'optométrie de Waterloo accueille des étudiants de plusieurs provinces canadiennes en vertu d'accords interprovinciaux. De nombreux sénateurs sont informés du travail que le MPHEC a effectué dans ma propre région et des liens étroits, pour ne pas dire inextricables, qu'à permis de créer la mobilité des étudiants au sein des provinces Maritimes.

Le deuxième élément est l'accès, que le Secrétaire d'État a défini comme suit: «L'assurance que l'enseignement postsecon-

[*Text*]

able access to post-secondary education and adult training programs for all qualified Canadians". Reviews of the Canadian system—for example, the Breau Task-Force—have commented favourably on the degree to which the "access" objective is already being met across this country. There are many possible impediments to access, and we recognize that; but two of the major ones are lack of funds and geographic separation from institutions. The various student financial assistance programs have gone a considerable distance toward removing lack of funds as an impediment. In this regard, provincial programs have done more than their fair share in offsetting student financial barriers to post-secondary education. Geographic impediments are in some senses more difficult to overcome. However, substantial efforts, as I am sure all senators are aware, are now being made in exploring modes of distance education. We are expanding such opportunities across this country from coast to coast whether feasible, using the latest technologies available to us. I am sure the members of the committee will appreciate that this is a very expensive proposition.

The third of those elements, "Accountability," has been described to us as "the provision of adequate information on the post-secondary educational programs to enable Parliament to assess the efficiency of its funding programs and for national and international planning." As I have indicated in my earlier comments, we believe that the provinces have mechanisms in place to provide information on their post-secondary education expenditures. There are, of course, variations between provincial education systems in the definitions which are used, and any attempt to merge the information into a single statement of "accountability" would have to be done with a great deal of care. We must insist—and I know that it is almost presumptious, but we use those words because we want them to have as much impact as possible—that any such collective or comparative report be done in a format which we have collectively developed and approved. Most importantly, we must assent that any movement toward relating financial support to a federal assessment of program efficiency and effectiveness would be totally unacceptable to provinces and to the country's post-secondary education institutions. The Secretary of State's language element has been defined to mean:

> Agreement to provide full opportunity for the people of Canada to increase their knowledge of Canada's languages through formal learning and for members of minority language groups to receive post-secondary education in their own languages.

ϴti;0 The provinces and the Government of Canada have been very active in the promotion and delivery of programs in bilingual education. This area is one in which there has been in the past a very high degree of co-operation between the Government of Canada and the provinces. I believe there is no member in either the House of Commons or the Senate who would seriously challenge the statement that we have made great and, indeed, com-

[*Traduction*]

daire et les programmes de formation des adultes sont raisonnablement accessibles à tous les Canadiens capables de les suivre. Des études du système canadien, par exemple celle du groupe de travail Breau, ont évoqué en termes favorables les progrès réalisés pour atteindre cet objectif au Canada. Il existe pourtant de nombreux obstacles, nous en sommes conscients; les deux principaux sont le manque de fonds et l'éloignement des établissements d'enseignement. Les divers programmes d'aide financière aux étudiants ont beaucoup fait pour remédier au manque de fonds. A cet égard, les programmes provinciaux ont fait plus que leur juste part pour supprimer les obstacles financiers à l'accès à l'enseignements postsecondaire. Les barrières géographiques sont à certains égards plus difficiles à surmonter. Toutefois, on déploie actuellement de grands efforts (je suis sûr que les sénateurs le savent) pour trouver des moyens d'assurer l'enseignement à distance. Nous y avons recours dans toutes les régions où c'est faisable, en utilisant les techniques les plus avancées dont nous disposons. Il n'échappera pas aux membres du Comité qu'il s'agit là d'un projet très coûteux.

Le troisième élément, la «responsabilité financière» nous a été décrite comme constituant «la présentation de suffisamment de données sur les programmes d'enseignement postsecondaire pour permettre au Parlement d'évaluer l'efficacité des programmes pour lesquels ces fonds sont versés et pour permettre également une planification tant à l'échelle nationale qu'internationale». Comme je l'ai indiqué plus tôt dans mes commentaires, nous estimons que les provinces disposent de mécanismes qui permettent d'obtenir les informations nécessaires sur leurs dépenses en matière d'enseignement postsecondaire. Évidemment, les définitions utilisées varient d'un système d'enseignement provincial à l'autre et toute tentative visant à intégrer ces informations en un seul énoncé de «responsabilité financière» exigerait, selon nous, beaucoup de précaution. Nous devons insister (je sais que c'est présomptueux, mais nous employons ces mots parce que nous voulons qu'ils aient le plus d'impact possible) sur le fait que tout rapport collectif ou comparatif doit être présenté sous une forme que nous aurons élaborée et approuvée collectivement; mais ce qui importe encore davantage, c'est de faire valoir que toute tentative pour lier l'aide financière à l'évaluation par le gouvernement fédéral du rendement et de l'efficacité des programmes serait tout à fait inacceptable pour les provinces et pour les établissements d'enseignement postsecondaire au Canada. L'objectif du Secrétariat d'État en matière de langues est:

> Un accord selon lequel la population canadienne aurait toutes les chances voulues de parfaire sa connaissance des langues grâce à l'enseignement officiel tout en permettant aux membres des minorités linguistiques de faire des études post-secondaires dans leur propre langue.

ϴti;0 Les provinces et le gouvernement canadien ont joué un rôle actif dans la promotion et la réalisation de programmes d'enseignement bilingues. Ils ont fait preuve d'une collaboration très poussée dans ce domaine. Je pense qu'aucun député ou sénateur ne contesterait sérieusement le fait que nous avons réalisé des progrès très importants et louables au Canada afin de rendre l'ensei-

[*Text*]

mendable progress in this country in terms of offering post-secondary educational opportunities to Canadians in both official languages.

As I have stated, the four stated objectives of the federal government are already being met under the existing financing arrangements. Is it any wonder, then, that provincial education ministers are dubious about the real motives underlying the changes to postsecondary funding arrangements? Quite frankly, we are alarmed at the prospect of our higher education system being made subservient to objectives devised by a central planning group. The Council of Ministers of Education, Canada, a much maligned organization, is the forum of provincial ministers of education. It is in our view the appropriate place in which we can discuss education-related matters with the federal authorities. As representatives of provincial governments with a constitutional jurisdiction in the field of education, we categorically reject the concept that our post-secondary education systems, or some significant portion of them, are to be directed in accordance with federal objectives without regard to our views on such objectives.

If the last statement appears to be an extreme one, I must confess that I am at a loss as to how else to interpret the following statements attributed to the current Secretary of State by the Canadian Press, which reads as follows:

> The current agreement on education will come to an end in March 1985. If in the meantime, Ottawa and the provinces can not agree, the Canadian Government will proceed with the bill allowing them to shut down the dollar valve "under certain conditions" ... "We will try to negotiate, but if we cannot agree we will have to legislate", emphasized, Mr. Joyal. He went on to say that Ottawa must "have a presence" in that area and monitor the use of its funds.

We are concerned that clause 9 of Bill C-12 does not provide us with the guarantees of consultation, which I believe was the underlying intention of those who proposed the amendment. And Bill C-12, taken as a whole, manifests a decided inclination on the part of the present federal government to legislate first and negotiate later.

To sum up—and I am sure that all honourable senators are delighted to hear that I intend to do that—the original established programs financing arrangements, which Bill C-12 seeks to amend, were designed to provide a stable and predictable flow of revenue, along with a flexibility for priorization, to enable provinces to undertake the expensive task of expanding and maintaining effective post-secondary and health care systems. The unilateral federal withdrawal for EPF is apparently based on the view that the arrangement has proved financially unattractive for the federal government. The 1977 arrangements were hardly in place when federal ministers began asserting that the provinces were diverting federal EPF contributions to ends other than health care and post-secondary education. The provinces have been exonerated of this charge by the Hall Commission and the Breau Parliamentary Task Force, but the impression has been kept alive by the federal

[*Traduction*]

gnement postsecondaire accessible aux Canadiens dans les deux langues officielles.

Comme je l'ai dit, les quatre objectifs du gouvernement fédéral sont déjà atteints dans le cadre des accords de financement actuels. Il ne faut donc pas s'étonner que les ministres de l'éducation des provinces doutent des véritables motifs dont s'inspirent les changements prévus aux accords de financement de l'enseignement post-secondaire. Franchement, nous sommes inquiets à la perspective de voir notre système d'enseignement supérieur surbordonné à des objectifs élaborés par un groupe de planification du gouvernement central. Le Conseil des ministres de l'éducation du Canada, organisme qu'on a beaucoup calomnié, est la tribune des ministres provinciaux de l'Éducation. A notre avis, c'est là qu'il faut discuter avec les autorités fédérales des questions d'enseignement. En tant que représentants des gouvernements provinciaux auxquels la Constitution reconnaît compétence en matière d'éducation, nous rejetons catégoriquement l'idée que nos systèmes d'enseignement postsecondaire, ou une bonne partie d'entre eux, soient dirigés selon des objectifs fédéraux, sans que les provinces soient consultées à ce sujet.

Cette déclaration peut paraître excessive, mais je ne saurais parler un autre langage, après la déclaration suivante attribuée par la presse canadienne à l'actuel Secrétaire d'État:

> L'accord actuel en matière d'éducation se termine en mars 1985. Si d'ici là Ottawa et les provinces ne parviennent pas à s'entendre, le gouvernement canadien adoptera le projet de loi qui lui permettra de fermer le robinet des dollars à «certaines conditions» ... «Nous essayerons de négocier, mais si nous ne pouvons parvenir à un accord nous devrons légiférer», a souligné M. Joyal. Il a ajouté qu'Ottawa doit «être présent» dans ce domaine et surveiller l'utilisation des fonds qu'il fournit.

Nous craignons que l'article 9 du projet de loi C-12 ne nous assure pas les garanties de consultation qui, je crois, représentait l'intention sous-jacente des auteurs de la modification proposée. De plus, ce projet de loi, vu globalement, traduit l'intention arrêtée du gouvernement fédéral de légiférer d'abord et de négocier ensuite.

Pour résumer (ce qui fera certainement plaisir à tous les honorables sénateurs), les accords initiaux de financement des programmes établis, que le projet de loi C-12 tend à modifier, visaient à assurer une source de revenus stable et prévisible tout en accordant une certaine marge de manœuvre dans l'établissement des priorités, afin de permettre aux provinces d'assumer la coûteuse tâche d'étendre et de maintenir des systèmes d'enseignement postsecondaire et de soins de santé efficaces. L'abolition unilatérale par le gouvernement fédéral du financement des programmes établis résulte apparemment de ce que l'accord ne faisait plus l'affaire du gouvernement fédéral sur le plan financier. Les accords de 1977 venaient à peine d'être conclus que les ministres fédéraux ont commencé à dire que les provinces utilisaient les fonds fédéraux à des fins autres que les soins médicaux et l'enseignement postsecondaire. Les provinces ont été exonérées de ce blâme par la Commission

[*Text*]

government or certain persons connected with the federal government, since that time, presumably for its own purposes. We have a post-secondary educational system to be proud of in this country and it seems that the federal government wants to get more credit for funding that system.

As I have already noted, education ministers are prepared to share with federal authorities information regarding expenditures for post-secondary education. We are, however, categorically opposed to any attempt to relate financial support to federally imposed assessment criteria for program efficiency and effectiveness. We are willing—and we have said so repeatedly to a number of secretaries of state—to co-operate with the federal government in increasing the visibility of its funding as long as the right of the provinces to carry out their educational responsibilities is not compromised.

We feel that passage of Bill C-12 will make it more difficult for us to ensure that those provincial rights are respected and that the system is prudently administered. We ask you and the members of your committee to assist us to the extent of your own constitutional authority. We respectfully ask, therefore, that the Senate take appropriate steps to ensure a review of the legislation with provincial authorities. It is the strong recommendation of the Council of Ministers of Education, Canada, that mutually acceptable mechanisms for consultation be established before the bill, in an appropriately amended form, is passed into law. Thank you.

Senator Frith: By way of comment on the presentation, the minister said that he was unable to be supported by some of his colleagues because of their legislative and parliamentary responsibilities elsewhere. Having listened to him, I suspect that he was too modest to say that one of the reasons they are not here is that they knew they were going to be well represented. That was a very good presentation. I cannot agree with very much of it, but nevertheless—

Senator Flynn: I was going to warn you to beware.

The Chairman: That is called a long, slow curve.

Senator Hicks: I agree with Senator Frith that the presentation was well done. Perhaps I am especially sympathetic to the position Mr. Donahoe now holds in Nova Scotia because it is a position I held for the first time, from 1949 until 1955. I commend him for the job he is doing in his own province and congratulate him on speaking for the Council of Ministers of Education here.

I want to say one or two things before I deal with specifics. First, I want to put on record again a statement that I have been making for many years. Fifteen or 20 years ago when I first became President of Dalhousie University it did not receive very much support, although it is receiving more support at the present time. I shall not say it in my words but in the words of Dr. J. A. Corry a former principal of Queen's

[*Traduction*]

Hall et par le groupe de travail parlementaire Breau, mais le gouvernement fédéral ou certaines personnes qui lui sont liées ont maintenu cette impression, sans doute pour servir ses intérêts. Nous avons au Canada un système d'enseignement post-secondaire qui fait notre fierté et il semble que le gouvernement fédéral veuille faire mieux reconnaître le mérite qu'il a de le financer.

Comme je l'ai déjà noté, les ministres de l'éducation sont disposés à échanger avec les autorités fédérales des renseignements concernant les dépenses en matière d'enseignement post-secondaire. Toutefois, nous nous opposons catégoriquement à toute mesure visant à lier l'aide financière à des critères d'évaluation imposés par le gouvernement fédéral en ce qui concerne le rendement et l'efficacité des programmes. Nous sommes prêts, et nous l'avons répété à plusieurs secrétaires d'État, à coopérer avec le gouvernement fédéral pour améliorer la visibilité de ces fonds, tant que le droit des provinces à assumer leurs responsabilités en matière d'enseignement ne sera pas compromis.

Nous estimons que l'adoption du projet de loi C-12 nous rendra plus difficile la tâche de veiller au respect des droits des provinces et à l'administration prudente du système. Nous vous demandons, ainsi qu'aux membres de votre Comité, de nous aider dans la mesure où vos pouvoirs constitutionnels le permettent. Par conséquent, nous demandons respectueusement que le Sénat prenne les mesures voulues en vue de permettre une étude du projet de loi avec les autorités provinciales. Le Conseil des ministres de l'éducation du Canada recommande fermement l'adoption d'un mécanisme de consultations mutuellement acceptable avant que le projet de loi, convenablement modifié, ne soit adopté. Merci.

Le sénateur Frith: Au sujet de l'exposé, le ministre a déclaré que certains de ses collègues n'ont pu l'accompagner parce qu'ils sont retenus par leurs responsabilités législatives et parlementaires. Après l'avoir écouté, je le soupçonne d'avoir été trop modeste pour dire que l'une des raisons pour lesquelles ils ne l'ont pas accompagné, c'est qu'ils savaient qu'ils seraient bien représentés. Vous avez fait un très bon exposé. Je ne suis pas d'accord avec beaucoup de vos arguments, mais quoiqu'il en soit . . .

Le sénateur Flynn: J'allais vous prévenir qu'il fallait être sur vos gardes.

Le président: C'est ce qu'on appelle prendre des précautions.

Le sénateur Hicks: J'admets, comme le sénateur Frith, que c'était un bon exposé. Peut-être ai-je une sympathie particulière pour le poste que M. Donahoe occupe actuellement en Nouvelle-Écosse puisque c'est celui que j'ai occupé en premier de 1949 à 1955. Je le félicite du travail qu'il accomplit dans sa propre province et je le félicite également d'avoir comparu au nom du Conseil des ministres de l'éducation.

J'aimerais dire une ou deux choses avant d'aborder des points précis de l'exposé. Premièrement, j'aimerais rappeler ce que je dit depuisde nombreuses années. Il y a 15 ou 20 ans, lorsque j'ai été nommé président de l'université Dalhousie, cet établissement ne recevait pas beaucoup d'aide, mais elle en reçoit davantage aujourd'hui. Je ne citerai pas mes propres paroles, mais celles de M. J. A. Corry, ancien principal de

[*Text*]

University and one of the outstanding constitutional experts in Canada to this day. It has to do with the statement Mr. Dohanoe so confidently made that the federal government has no rights or jurisdictions in relation to education. That is a debatable point and I suspect that the pendulum swings back and forth and that it is swinging in favour of the federal government in having more to say about education in Canada, particularly post-secondary education. Dr. Corry summed it up extremely well when he said that the provincial legislatures must speak for the provinces but the federal government must speak for the nation. In Corry's view, section 93 of the BNA act refers to the powers of the legislature "in and for each province" but Parliament has the requisit competence over needs that transend provincial boundaries under the "peace order and good government" clause. I do not propose to prolong a constitutional debate on that now but I have been making this point for at least two decades, and perhaps longer. I still have hopes that Canadians may someday see and permit and welcome the federal government's participation in education, particularly post-secondary education, to a greater degree than they are doing at the present time.

Even some university presidents or principals or rectors, my colleagues, in the province of Quebec have privately admitted to me that they agree with this view now but, quite obviously, cannot, in la belle province, express this view publicly, nor do they. I want it to be understood, however, that this is not a determined question; that this is not categorically stated, as Mr. Dohanoe has so well done. That is the general statement I want to make.

I wish to deal now with the specific points made by the Minister. I realize, Mr. Chairman, that this is not exactly a question, but I will try to pose my comments in the form of questions to which Mr. Donahoe can reply if he wishes to do so. His original complaint was that this had been accomplished by unilateral action. That is debatable, too. The minister did say that he approached the Council of Ministers or individual ministers in 1981 and 1982. Perhaps he did so inadequately. My own observation, before asking Mr. Dohanoe to comment, would be to say that I started participating in dominion-provincial conferences in 1950 or 1951. I never once observed the possibility of a negotiated agreement. The time always came when the provincial government had to say, "This is it, the talk is over." I suspect that this is the same attitude that has motivated the present federal government.

Mr. Donahoe, do you think that any other process of consultation might have resulted in an agreement in relation to this legislation or to the transfer payments in support of post-secondary education that would have been supported by the provinces as well as by the federal government?

Mr. Donahoe: Senator Hicks, honourable senators, the answer is yes, I do. I do think that we would have moved a tremendously long way towards a negotiated arrangements and settlement which would be acceptable to the Government of Canada, on the one hand, and all of the provinces on the other, if, quite candidly, the Secretary of State and the Government

[*Traduction*]

l'université Queen's et l'un des plus éminents constitutionnaliste au Canada à l'heure actuelle. Mon argument concerne la déclaration que M. Donahoe a faite, avec conviction, quand il a dit que le gouvernement fédéral n'a ni droits ni compétence en matière d'éducation. Je pense qu'il s'agit d'un point de vue contestable. Le va-et-vient du pendule favorise actuellement le gouvernement fédéral: on lui reconnaît plus de droits en matière d'éducation au Canada, particulièrement dans l'enseignement postsecondaire. M. Corry a très bien résumé cette situation en disant que les assemblées législatives provinciales doivent parler au nom des provinces mais que le gouvernement fédéral parle au nom de la nation. D'après M. Corry, l'article 93 de l'Acte de l'Amérique du nord britannique fait référence aux pouvoirs de l'Assemblée législative «dans chaque province» mais le Parlement exerce une compétence essentielle en ce qui concerne les besoins qui dépassent les limites territoriales des provinces conformément à l'article sur «la paix, l'ordre et le bon gouvernement.» Je ne veux pas engager un débat constitutionnel sur cette question maintenant, mais c'est un point de vue que je fais valoir depuis au moins deux décennies. J'espère toujours que les Canadiens finiront par mieux accepter qu'ils ne le font actuellement la participation du gouvernement fédéral à l'éducation, particulièrement à l'enseignement postsecondaire.

Même certains présidents ou recteurs d'université, mes collègues, dans la province de Québec ont admis en privé qu'ils sont d'accord avec ce point de vue, mais évidemment ils ne peuvent pas exprimer cette opinion publiquement dans la belle province, et ils ne le font pas d'ailleurs. Je veux toutefois qu'il soit bien compris qu'il ne s'agit pas d'une opinion arrêtée; ni d'une déclaration catégorique, comme M. Donahoe l'a si bien fait. Je veux simplement faire une déclaration générale.

Je voudrais maintenant passer aux questions précises soulevées par le ministre. Je me rends compte, monsieur le président, qu'il ne s'agit pas exactement d'une question, mais je vais essayer de formuler mes commentaires sous forme de questions auxquelles M. Donahoe pourrait répondre s'il le désire. Il s'est d'abord plaint qu'on avait procédé de façon unilatérale. Ce point est aussi discutable. Le ministre a dit qu'il avait consulté le Conseil des ministres ou des ministres en particulier en 1981 et 1982. Peut-être l'a-t-il fait de façon inadéquate. Avant de demander à M. Donahoe de commenter, j'aimerais vous dire que je participe aux conférences fédéral provinciales depuis 1950 ou 1951. Je n'ai jamais entrevu la possibilité d'un accord négocié. Chaque fois le gouvernement provincial affirmait que les pourparlers étaient terminés. Je soupçonne que ce soit cette même attitude qui ait motivé l'actuel gouvernement fédéral.

Monsieur Donahoe, êtes-vous d'avis qu'un processus de consultation différent aurait pu mener à un accord relativement à cette loi ou aux transferts fiscaux en matière d'enseignement postsecondaire, qui aurait été approuvé par les provinces ainsi que par le gouvernement fédéral?

M. Donahoe: Sénateur Hicks, honorables sénateurs, la réponse je crois que oui. Je suis d'avis que nous aurions fait un pas considérable vers un accord négocié qui aurait été acceptable à la fois par le gouvernement du Canada et par toutes les provinces si, en toute franchise, le secrétaire d'État et le gouvernement du Canada s'étaient demandé ce qui n'allait pas

[*Text*]

of Canada would ask: What is wrong with the post-secondary education system in Canada today and how, together, can we take those steps which are necessary to strenghten and improve it?

I said, in the course of my remarks on behalf of all of the ministers, that we have asked that that question be answered for us. We have had recited back to us mobility, access, and so on. I say to honourable senators that the substance of what I said to the committee this afternoon indicates, again from our vantage point, that it gets pretty darn tenuous when the Government of Canada comes back to us and tries to articulate an argument to the effect that we do not have the mobility we should have, that we do not have the access we should have, that we are not making the headway we should in terms of language training, and so on.

Quite candidly, senator, I do not want to sound petulant, but I get annoyed when I am attending meetings on the opposite side of the table from the fellow who writes the cheques.

Senator Hicks: That is all right. We will not object to petulance or anything about the force of your arguments.

Mr. Donahoe: I say as forcefully as I can, on behalf of all of the ministers across the country, that we have repeatedly put to a series of Secretaries of State that question in one form or another. We have asked them to tell us what they believe is so bad or so threatening about the way in which the post-secondary education system in this country is developing. We, with our provincial responsibility—welcoming, as we do, the massive assistance or support of the Government of Canada with respect to that system—will together take the steps that are necessary to meet these objectives. But they have responded to us with a suggestion that there are difficulties in areas which, from our vantage point, are not areas of difficulty at all. It causes us, therefore, to have some concern about whether there is a hidden agenda.

Senator Hicks: First, I would not at all acept the four points which Mr. Donahoe has recited as constituting the interest of the federal government in post-secondary education. There are many others as well. As Dr. Corry said, there are national as well as provincial goals to be achieved and usually they coincide, but there may be national goals and objectives that go beyond those of an individual province. The federal government, probably in the national interest, ought to be free to move there.

I wish to make just one observation. Mr. Donahoe said that we are satisfying the four requirements of mobility, access, accountability and language. The only comment I would make is that one could question the requirement of mobility, particularly in terms of assistance to students. It may very well be that a student who goes from one province to another will not be fully supported, particularly, I think, by the grant portion that may come from one province. It may be available to a student of Quebec in a Quebec university but not to a student of Quebec in a Nova Scotia university, or vice versa. This is not true of all provinces, but I am fairly sure that it is true of some. However, I think that that is a small point and I am not

[*Traduction*]

dans le système actuel d'enseignement postsecondaire au Canada et comment nous pouvions ensemble prendre les mesures qui s'imposent pour l'améliorer.

J'ai dit, au cours des observations que j'ai fait au nom de tous les ministres, que nous avions demandé que l'on donne réponse à ces questions. On nous a de nouveau parlé de mobilité, d'accès et ainsi de suite. L'essentiel de ce que j'ai dit au Comité cet après-midi souligne, encore une fois selon notre point de vue, qu'il n'est pas très encourageant d'entendre le gouvernement du Canada nous répéter l'argument voulant que nous devrions offrir de plus grandes possibilités de mobilité et d'accès, que nous ne faisons pas suffisamment de progrès en ce qui concerne la formation linguistique et ainsi de suite.

En toute sincérité, sénateurs, je ne veux pas sembler irrité, mais je n'aime pas assister à des réunions où je dois m'asseoir en face de celui qui distribue les fonds.

Le sénateur Hicks: C'est bien. Nous ne nous opposerons pas à votre irritabilité ou toute autre chose qui pourrait renforcer vos arguments.

M. Donahoe: Je dis avec autant de vigueur que je peux, au nom de tous les ministres du pays, que nous avons à maintes reprises posé ces questions sous une forme ou sous une autre à de nombreux secrétaires d'État. Nous leur avons demandé de nous dire quelles sont les lacunes ou les risques que présente le système actuel d'enseignement postsecondaire dans notre pays. Nous, qui sommes responsables au niveau provincial et qui recevons l'assistance ou l'appui important du gouvernement du Canada dans le cadre de ce système, pourrions prendre les mesures qui s'imposent pour atteindre ces objectifs. Mais il nous a répondu en nous disant que certaines des difficultés que nous voyons de notre point de vue ne sont pas vraiment des problèmes. Et nous nous demandons évidemment s'il n'existe pas des plans cachés.

Le sénateur Hicks: D'abord, je n'accepte pas les quatre points qui selon M. Donahoe constituent l'intérêt du gouvernement fédéral dans l'enseignement post-secondaire. Je suis d'avis qu'il y en a de nombreux autres. Comme l'a dit M. Corry, il y a à la fois des objectifs nationaux et provinciaux à atteindre et habituellement ceux-ci coincident, mais il peut arriver que certains buts et objectifs nationaux dépassent de ceux d'une province en particulier. Le gouvernement fédéral probablement dans l'intérêt national, doit avoir la liberté d'agir.

Je veux simplement faire une observation. M. Donahoe a dit que nous satisfaisons aux quatre exigences de mobilité, d'accès, de responsabilité et de langue. Le seul commentaire que j'aimerais faire à ce sujet est que l'on pourrait mettre en doute la question de mobilité, particulièrement en ce qui concerne l'aide aux étudiants. Il est fort possible qu'un étudiant qui va d'une province à une autre ne reçoive pas toute l'aide prévue, particulièrement en ce qui concerne les subventions. Elles peuvent être offertes à un étudiant du Québec dans une université du Québec, mais non à un étudiant du Québec dans une université de la Nouvelle-Écosse, ou vice versa. Cette situation n'existe pas dans toutes les provinces, mais dans quelques-unes.

[*Text*]

much concerned about the four statements attributed to the minister. In other words, I do not think that they are exhaustive at all.

Mr. Donahoe: May I, Mr. Chairman, respond to that? I think you make my case, Senator Hicks, because I said to your committee that we have asked the Government of Canada to state its concerns about post-secondary education in Canada today. We have asked the Secretary of State or the Prime Minister or the Government of Canada, as a collectivity, what are the national objectives that they consider must be met by our country's post-secondary education system which are not being met. I say to your committee today, Mr. Chairman and honourable senators, that in response we get a recital of the four issues I reported upon today. I say further, and I know that I am being repetitive, that we have offered what we consider to be a credible and defensible response to the effect that those four objectives with which they have come back to us are being met.

I wish to make this point as well. Senator Hicks made reference to the student aid aspect as it bears on the question of mobility and, indeed, access; it is inextricably linked to both of those considerations. It should not be forgotten—and, quite honestly, is sometimes forgotten, not only by the student population of the country but by opposition politicians in all legislatures across the country—that the provincial grant portion of the student package in this country is just that—it is a grant. Therefore, because our capacity to generate resources and receive resources is significantly less substantial than is the case with the Government of Canada, we are not in a position—or, better said, we find it a fiscal imperative that we attach somewhat more stringent conditions to free money, to free grant or bursary money, than is necessary to be attached to a loan program which is offered, as all honourable senators know, by the Government of Canada. It is somewhat easier to be a little bit more generous if there is some reasonable prospect that the bulk of the moneys that are put out are going to be repaid, as is the case with Canada student loans, than it is to be generous with money which you know is *ab initio*, or not intended to be repaid.

I believe that honourable senators, if they took a careful look at the extent to which the provincial governments' contributions to the grant or bursary portion of the student loans program across the country has grown over the last couple of years, will find a dramatic increase in expenditures from coast to coast in that regard.

Honourable Lynn Verge, Q. C., Minister of Education, Newfoundland: Mr. Chairman, I would like to elaborate on Mr. Donahoe's point about student aid. The province of Newfoundland, which, by most financial measures, is the poorest in the country, does have in place quite a generous program of student assistance, with the grant part of it totally provincially funded. Until last year provincial grants, integrated with federal government subsidized loans, were available for a student anywhere in Canada. However, with the pressure on our government from all sides, last year we found it necessary to make

[*Traduction*]

Toutefois, je crois que c'est une question qui n'a pas trop d'importance et je ne suis pas trop impressionné au sujet des quatre points qu'aurait soulevés le ministre. En d'autres termes, je suis d'avis que ce n'est pas du tout complet.

M. Donahoe: Puis-je répondre, monsieur le Président? Je crois, sénateur Hicks, que vous soulevez cette question parce que j'ai dit devant votre comité que nous avions demandé au gouvernement du Canada d'exprimer son avis concernant le système actuel d'enseignement post-secondaire au Canada. Nous avons demandé au secrétaire d'État ou au premier ministre ou au gouvernement du Canada, quels sont les objectifs nationaux qui ont été fixés en ce qui concerne le système d'enseignement post-secondaire dans notre pays qui n'ont pas été atteints. Je le répète devant votre Comité aujourd'hui, monsieur le président et honorables sénateurs, que tout ce que l'on reçoit comme réponse ce sont les quatre points que je vous ai cités aujourd'hui. J'ajoute, et je sais que je me répète, que nous avons répondu, d'une façon que nous considérons digne de foi et défendable, que nous avons atteint ces quatre objectifs qu'ils nous ont de nouveau présentés.

Je désire aussi soulever cette autre question. Le sénateur Hicks a fait allusion à l'aide aux étudiants en ce qui concerne le droit à la mobilité et certes, l'accès, ce qui est lié de façon inextricable à ces deux points. Il ne faut pas oublier et, en toute honnêteté, non seulement les étudiants, mais les hommes politiques de tous les parlements du pays l'oublient parfois, que les subventions provinciales aux étudiants dans notre pays ne sont pas autre chose que des subventions. Par conséquent, étant donné que notre capacité de produire et de recevoir des ressources est considérablement moindre que dans le cas du gouvernement du Canada, nous ne sommes pas en mesure—ou, je pourrais dire mieux, nous sommes d'avis qu'il est impératif sur le plan de la fiscalité de mettre des conditions plus strictes en ce qui concerne les subventions offertes gratuitement ou les bourses, qu'en ce qui concerne les programmes de prêts qui sont offerts, comme le savent les honorables sénateurs, par le gouvernement du Canada. Il est plus facile d'être un peu plus généreux lorsque l'on sait que l'argent qui est ainsi dépensé sera remboursé, comme dans le cas des prêts aux étudiants, que lorsque l'on offre des subventions qui ne le seront pas.

Je crois que les honorables sénateurs se rendent compte dans quelle mesure les contributions des gouvernements provinciaux aux subventions ou bourses d'étude dans le cadre du programme des prêts aux étudiants dans tout le pays ont augmenté ces deux dernières années.

L'honorable Lynn Verge, C. R. ministre de l'éducation, Terre-Neuve: Monsieur le président, j'aimerais préciser la question de l'aide aux étudiants soulevée par M. Donahoe. La province de Terre-Neuve qui est, dans la plupart des secteurs financiers, la plus pauvre du pays, a mis en place un programme très généreux d'aide aux étudiants, dont la partie se rapportant aux subventions est entièrement financée par la province. Jusqu'à l'année dernière, les subventions provinciales, qui étaient intégrées aux prêts subventionnés par le gouvernement fédéral, étaient offertes aux étudiants dans tout le

[*Text*]

some changes in our student aid program, one of which is to limit the provision of grants to students going out of the province to study in cases where those programs of study are available within the province. We continue, however, to pay students outright grants to finance study outside our province for law or for dentistry, for example, which programs are not available within the province.

Senator Hicks: Madam Verge, I understand that. I am not quarrelling, specifically, with Newfoundland's attitude towards that. As a matter of information only, what is the Newfoundland attitude towards the grant portion of student assistance to students from other provinces studying at Memorial University, for example?

Ms. Verge: The complexities of student aid have always eluded me, and I did not come with an official reply.

Senator Hicks: That is a very good answer.

Ms. Verge: As I understand it all students in Canada qualify for student assistance; however, the criteria for establishing the province of residence and, therefore, the province for provision of the grant portion of student aid, are quite complex. It depends on how long an out of province student has been within Newfoundland as to whether that person qualifies as a resident of Newfoundland for purposes of student aid. However, if the student is still considered to be a resident of Ontario then that student receives the grant portion of student aid from the Ontario government.

Senator Hicks: I am sympathetic enough with Newfoundland since, two of my four children are how citizens of Newfoundland. One of them is teaching in a Newfoundland college. It may be that what you are saying is that all students are equal in Newfoundland but perhaps Newfoundland students are a little more equal. I have no quarrel with that.

I would like to terminate this part of my discussion, Mr. Chairman, by saying that if this is the best statement of national objectives in relation to post-secondary education that the Council of Ministers of Education has been able to get from the Secretary of State, then I agree that the Secretary of State ought to do better.

The second point has to do with the reduction of grants and the application of the 6 per cent and 5 per cent. I do not think it should be inferred from this that this in any way changes the directional control the Government of Canada wishes to exercise over the application of funds. Undeniably, the application of the Six-and-Five rule to the transfer payments calculated to support post-secondary education will diminish the transfer payments and will make it more difficult for some provinces to increase their support of post-secondary education than would be the case if there were no restrictions. However, I point out that with the inflation performance that has occured in the last few years the application of the Six-and-Five Program is not so serious as it would have been had we continued in a two-digit inflation cycle.

[*Traduction*]

Canada. Toutefois, en raison des pressions venant de tous côtés exercées sur notre gouvernement, l'année dernière, nous avons cru nécessaire d'apporter certains changements à notre programme d'aide aux étudiants, dont l'un consiste à limiter les subventions à ceux qui vont étudier dans une autre province lorsque les mêmes programmes sont offerts dans notre province. Nous continuons cependant à verser directement aux étudiants des subventions pour financer des études à l'extérieur de notre province en droit ou en art dentaire, par exemple, qui ne sont pas offertes dans la province.

Le sénateur Hicks: Madame Verge, je comprends très bien. Je n'ai rien à redire en particulier contre l'attitude de Terre-Neuve à ce sujet. A titre d'information seulement, quelle est l'attitude de Terre-Neuve en ce qui concerne les subventions faisant partie de l'aide aux étudiants pour ceux des autres provinces qui étudient à l'université Memorial, par exemple?

Mme Verge: Les détails de l'aide aux étudiants m'ont toujours échappé, et je ne peux donner une réponse officielle.

Le sénateur Hicks: Voilà une très bonne réponse.

Mme Verge: Si je comprends bien, tous les étudiants au Canada sont admissibles à l'aide aux étudiants; toutefois, les critères concernant la province de résidence et par conséquent la province qui fournit les subventions de le cadre de l'aide aux étudiants, sont très complexes. Tout dépend de la période qu'un étudiant d'une autre province a passé à Terre-Neuve et s'il est admissible à titre de résident de Terre-Neuve. Toutefois, si l'étudiant est toujours considéré comme un résident de l'Ontario, alors il recevra les subventions du gouvernement de l'Ontario.

Le sénateur Hicks: J'ai beaucoup de sympathie pour Terre-Neuve, étant donné que deux de mes quatre enfants sont maintenant citoyens de cette province. L'un d'eux enseigne dans un collège à Terre-Neuve. Vous voulez peut-être dire que tous les étudiants sont égaux à Terre-Neuve mais que peut-être les étudiants de Terre-Neuve même sont un peu plus égaux. Je n'ai rien contre cela.

J'aimerais terminer cette partie de mon exposé, monsieur le Président, en disant que c'est la meilleure formulation d'objectifs nationaux relativement à l'enseignement post-secondaire que le conseil des ministres de l'éducation ait pu obtenir du secrétaire d'État, alors je suis d'accord que le secrétaire d'État devrait faire mieux.

Le deuxième point se rapporte à la réduction des subventions et à l'application des 6 et 5 p. 100. Je ne pense pas que l'on puisse en déduire que ce pourrait avoir une influence de quelque façon que ce soit quant au contrôle que le gouvernement du Canada désire exercer sur l'utilisation des fonds. Il est indéniable que l'application de la règle de 6 et 5 p. 100 aux transferts fiscaux relativement à l'enseignement post-secondaire aura pour effet de réduire les montants de ces transferts et rendra ainsi plus difficile pour certaines provinces d'accroître l'aide qu'elles auraient pu apporter à l'enseignement post-secondaire s'il n'y avait pas de restrictions. Toutefois, je désire souligner qu'étant donné le taux d'inflation des dernières années, l'application du programme des 6 et 5 p. 100 n'a pas de conséquences aussi graves que celles qui auraient pu se

[*Text*]

In this respect—I will try to say this briefly, and I am not speaking for the federal government, as Mr. Donahoe knows—it ought to be pointed out that it would not be unreasonable for the federal government to be concerned at the steady increase in its proportion of support of post-secondary education and the otherwise steady decrease in the support of post-secondary education as a percentage across Canada generally. I know there are exceptions in some provinces; I am glad to be able to say that the provinces of Nova Scotia and Quebec have a pretty good record in this respect. However, that is not true all across the country. While the federal share in 1975-76 was 46 per cent, it moved to 57 per cent in 1981-82, and the provincial share moved from 39 per cent in that beginning year down to 29 per cent in the latter years. It is even more disparate in some provinces. For example, Nova Scotia is the only province among the Atlantic provinces wherein the transfer payments are completely applied to post-secondary education. In the year 1981-82 one of the provinces, which I will not name now, actually received from Ottawa 108 per cent of the operational costs of its universities. In the provinces of New Brunswick, Prince Edward Island and Newfoundland the transfer payments amounted to more than the grants those provinces made to post-secondary education. I understand that this is certainly not illegal. When the block system was introduced—which, incidentally, I was not in favour of and said so at the time—the federal government made—

The Chairman: Neither were any of the Atlantic provinces.

Senator Hicks: . . . it possible for this to be done.

The Chairman: They insisted on it!

Senator Hicks: They ought not to have done so. However, that is neither here nor there. Perhaps I have spoken too much and perhaps one of the ministers would like to make some comment on my remarks.

Ms. Verge: Mr. Chairman, I must take issue with Senator Hick's categorical statement with respect to the province of Newfoundland not spending all of its federal government transfer payments for post-secondary education for that purpose. Our definition of post-secondary education includes more than university education, as I think most people use the term "post-secondary education". It also refers to our technical and technological colleagues and vocational schools. All the statistics I have sene indicate that the provincial government outlay for post-secondary education includes more than university education, as I think most people use the term "post-secondary education". It also refers to our technical and technological colleges and vocational schools. All the statistics I have seen indicate that the provincial government outlay for post-secondary education exceeds what the Newfoundland government is receiving from Ottawa in the form of EPF for higher education.

Mr. Donahoe: May I simply echo those remarks, Mr. Chairman, I am in that same type of difficulty; I am delighted to

[*Traduction*]

manifester si le taux d'inflation s'était maintenu au-dessus de 10 p. 100.

A ce sujet, je vais essayer d'être bref, et je ne parle pas au nom du gouvernement fédéral comme le sait M. Donahoe, il faut souligner qu'il n'aurait pas été déraisonnable de la part du gouvernement fédéral de s'inquiéter de l'augmentation constante de sa part d'aide financière à l'enseignement secondaire et de la diminution constante du pourcentage d'aide à l'enseignement secondaire apportée par les différentes provinces dans tout le Canada. Je sais que certaines provinces font exception; je suis heureux de dire que les provinces de la Nouvelle-Écosse et de Québec ont très bien fait dans ce domaine. Toutefois, cette situation n'est pas la même dans tout le pays où le gouvernement fédéral a vu sa contribution passer de 46 p. 100 en 1975-1976 à 57 p. 100 en 1981-1982 et la part provinciale, de 39 à 29 p. 100. Cet écart est encore plus considérable dans certaines provinces. Ainsi, la Nouvelle-Écosse est la seule province parmi les provinces atlantiques où les transferts sont entièrement consacrés à l'enseignement post-secondaire. Au cours de l'année 1981-1982, l'une des provinces, que je ne nommerai pas maintenant, a reçu d'Ottawa un montant équivalent de 108 p. 100 des coûts d'administration de ses universités. Dans les provinces du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve, les transferts étaient plus élevés que les subventions accordées par ces provinces à l'enseignement post-secondaire. Je sais que ce n'est pas illégal. Lorsque le système de subvention globale a été adopté je n'étais pas en faveur et je l'avais déclaré à l'époque, le gouvernement fédéral a rendu

Le président: Aucune des provinces atlantiques ne l'était non plus.

Le sénateur Hicks: . . . la chose possible.

Le président: Ils ont insisté.

Le sénateur Hicks: Ils n'auraient pas dû agir ainsi. J'ai peut-être trop parlé, et l'un des ministres aimerait peut-être commenter mes observations.

Mme Verge: Monsieur le président, je dois dire que je ne partage pas l'opinion catégorique du sénateur Hicks relativement au fait que la province de Terre-Neuve ne consacre pas à l'enseignement post-secondaire le montant total des transferts du gouvernement fédéral à cette fin. Notre définition de l'enseignement post-secondaire ne comprend pas uniquement l'éducation universitaire, contrairement à ce que pense la plupart des gens. Pour nous, ce terme comprend nos collèges d'enseignement technique et technologique ainsi que nos écoles professionnelles. Toutes les statistiques que j'ai vues indiquent que la contribution du gouvernement provincial à l'égard de l'enseignement post-secondaire dépasse ce que le gouvernement de Terre-Neuve reçoit d'Ottawa sous forme de subventions à l'éducation supérieure.

M. Donahoe: J'aimerais simplement appuyer ces remarques, monsieur le Président. Je fais face aux mêmes difficultés; je

[*Text*]

hear Senator Hick's remarks with respect to our province because, frankly, I believe him to be more or less accurate.

However, when I am subjected to some scrutiny, as I should be at estimates time in the provincial legislature, there are certain members opposite who attempt to make the argument that, indeed, the province of Nova Scotia is not committing to post-secondary education the same amount of money as it is receiving from the Government of Canada. I get into a wrangle every year, and I have now for five or six years around estimates time, with respect to the question of definition.

As honourable senators review this matter, I urge them to take care to look at not only what the provinces say is post-secondary education but, indeed, what the Government of Canada agrees with us is post-secondary education and which is intended to be funded by the Government of Canada transfers. It is more than just those amounts that are sent to the universities and colleges. There is a great range of technical and technological institutions which, by agreement between the two levels of government, are considered to be post-secondary educational institutions. Therefore, it is using a somewhat artificial and, indeed, erroneous yardstick to look only at those amounts which appear in estimates as going to the universities and colleges as being the post-secondary contribution.

There is another element to the argument that Senator Hicks so articulately put, and I do not know whether we want to get into it now or not. I am speaking about the interesting debate with respect to tax points. There is an argument to be made in this respect and I know that there is a counter argument as well. However, there is an argument to be made to the effet that substantial amounts of the money which the Government of Canada sends to the provinces under the rubric of post-secondary education support is in fact nothing more than money which it has collected for the provinces by agreement between the two orders of government. Again, we could be here until the cows come home if we were to get into this subject. We say to honourable senators that it is legitimate from our vantage as provinces to be somewhat skeptical about being beaten around the head and hears, as we so frequently are, with respect to this question of how much we are dedicating when, in fact, we think we have some substantial reasons to consider that all we are really doing is getting back some of our own money which is being collected for us by the other order of government.

Senator Hicks: I am aware of that argument, Mr. Chairman, and I do not quarrel with it, except to say that the federal authority's answer would obviously be that you would not have had the transfer of those tax points except to support post-secondary education.

Senator Murray: And health, Mr. Chairman.

Senator Hicks: Yes; but I am referring only to the tax points which relate to post-secondary education.

[*Traduction*]

suis très heureux d'entendre les observations du sénateur Hicks en ce qui concerne notre province parce que franchement je crois qu'il est plus ou moins au courant.

Toutefois, lorsque je suis sur la sallette, comme au moment de l'étude du bueget à l'assemblée législative provinciale, certains députés de l'opposition tentent de prétendre que certes, la province de la Nouvelle-Écosse ne consacre pas à l'enseignement post-secondaire tous les fonds qu'elle reçoit du gouvernment du Canada. Je dois me défendre chaque année à ce sujet, depuis cinq ou six ans au moment de l'étude du budget, en ce qui concerne la définition de l'enseignement post-secondaire.

Lorsque les honorables sénateurs étudieront cette question, je les incite fortement à examiner avec soin non seulement ce que les provinces ont à dire relativement à l'enseignement post-secondaire mais, aussi la définition que donne le gouvernement du Canada, de concert avec nous, au terme d'enseignement post-secondaire et ce qui doit être financé au moyen des transferts du gouvernement du Canada. Il ne s'agit pas uniquement des montants qui sont envoyés aux universités et aux collègues. Il y a une foule d'établissements d'enseignement technique et technologique qui, selon un accord entre les deux niveaux de gouvernement sont considérés comme des établissement d'enseignement post-secondaire. Il est donc quelque peu artificiel et, certes, erroné, de ne considérer que les fonds qui figurent dans le budget et qui sont consacrés aux universités et collègues en tant que contribution à l'enseignement post-secondaire.

Il y a un autre élément dont il faut tenir compte dans l'argument que le sénateur Hicks a si bien fait valoir, et je ne sais pas si nous devrions en parler maintenant. Il s'agit du débat intéressant concernant les points fiscaux. Il y a un argument que l'on pourrait invoquer à cet égard et je sais qu'il y a aussi un contre-argument. Cependant, on peut toujours arguer que les montants substantiels que le gouvernement du Canada verse aux provinces sous forme d'aide à l'enseignement post-secondaire ne représentent en fait rien de plus que les montants qu'il a perçu des provinces selon un accord entre les deux niveaux de gouvernement. Mais nous pourrions nous lancer dans un débat sans fin si nous nous engageons dans cette discussion. Nous disons aux honorables sénateurs qu'à notre point de vue les provinces ont raison d'être quelque peu sceptiques après avoir été accusées injutement, comme nous le sommes si souvent, en ce qui concerne cette question des subventions à l'enseignement lorsque, en fait, nous sommes d'avis que nous avons certaines bonnes raisons de croire que tout ce que nous faisons en réalité c'est de dépenser notre propre argent qui est perçu sous forme d'impôt en notre nom par l'autre palier de gouvernement.

Le sénateur Hicks: Je suis au courant de cet argument, monsieur le président, et je ne le conteste pas, sauf pour dire que la réponse des autorités fédérales serait évidemment que vous n'obtiendriez pas ces points fiscaux s'il ne s'agissait pas de l'enseignement postsecondaire.

Le sénateur Murray: Et de la santé, monsieur le président.

Le sénateur Hicks: Oui; mais je fais simplement allusion aux points fiscaux qui se rapportent à l'enseignement postsecondaire.

[*Text*]

Senator Flynn: The federal government would keep the tax points and do what with them?

Senator Hicks: No, no. I am saying that the federal government transfered the points in relation to health and post-secondary education.

I have another apology to make to Ms. Verge. I ought not to have included Newfoundland in the statement I made.

The Chairman: We are narrowing it down!

Senator Hicks: Newfoundland's share went from 36 per cent of the cost in 1975-76 to 8 per cent at the end of the year; it did not go below as the other two provinces did. I am also aware, of course, that there are many definitions here that are arbitrary. That is one reason—we can discuss this as I move on to clause 9—why it might be useful to have—

Ms. Lynn Verge: I would like to interject at this point a question about the source of Senator Hicks' statistics. It would be useful to all of us to try to bridge the communications gap that seems to exist, when we quote figures back and forth.

Senator Hicks: I tabled them as an addendum to a speech I made in the Senate in February 1982. I had wrongly attributed them to having been prepared for the Council of Ministers of Education. That was contradicted, and in June of that year I corrected myself. I made the point that, while the Council of Ministers of Education objected to my attributing figures to them, they did not object to the accuracy of the figures. Again, as Mr. Donahoe has pointed out, this is an area in which the two levels of government should get together, should make proper definitions that hopefully could be agreed upon by the federal government and the provinces, so that we would then be able to have a debate like this confined to more accurate and specific terms.

Senator Tremblay: In other words, we should have the proper figures before introducing legislation based on them.

The Chairman: Senators, perhaps we could have one speaker at a time; otherwise it makes life very difficult for those who are reporting the proceedings. I would not like posterity to lose one word of what we are saying.

Ms. Verge: Mr. Chairman, I am still not sure about the source of senator Hicks' statistics.

Senator Hicks: Obviously they were compiled by the federal government, probably by the department. You could get a copy by looking at Senate Hansard of February 18, 1982.

Mr. Donahoe: Senator, I believe I heard you say a few moments ago that there may well be questions of definition, concerning what is and what is not post-secondary education and the activities and initiatives to which the moneys are intended to be dedicated. If in fact there is some degree of uncertainty about that and it is possible for one level of government to offer one set of numbers and the poor, beleaguered provinces to attempt to counter with another set of numbers, does that not say to us that it is high time we came to some consensus of what the appropriate definitions are, so that we are all singing from the same song sheet. The bottom line is

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Le gouvernement fédéral retiendrait les points fiscaux et qu'en ferait-il?

Le sénateur Hicks: Non, non. Je dis que le gouvernement fédéral transfère des points relativement à l'enseignement post-secondaire et à la santé.

J'ai une autre excuse à faire à Madame Verge. Je n'aurais pas dû inclure Terre-Neuve dans ma déclaration.

Le président: Cela devient de plus en plus restreint.

Le sénateur Hicks: La part de Terre-Neuve est passée de 36 p. 100 des coûts en 1975-1976 à 8 p. 100 à la fin de l'année; elle n'est pas descendue plus bas comme dans les deux autres provinces. Je sais aussi évidemment qu'il y a un grand nombre de définitions qui sont arbitraires. Voilà l'une des raisons, et nous pourrions en discuter lorsque nous arriverons à l'article 9, pour lesquelles il pourrait être utile d'avoir . . .

Mme Lynn Verge: J'aimerais poser ici une question concernant la source des statistiques du sénateur Hicks. Il serait utile pour nous tous d'essayer de combler le manque de communication qui semble exister, lorsque nous citons des chiffres.

Le sénateur Hicks: Je les ai déposés en annexe à un discours que j'ai fait devant le Sénat en février 1982. J'avais cité par erreur qu'ils avaient été préparés par le Conseil des ministres de l'éducation. On l'a contredit et en juin de cette année j'ai apporté la correction nécessaire. J'ai souligné que même si le Conseil des ministres de l'éducation refusait d'être la source de ces statistiques, il n'en contestait pas l'exactitude. Ici encore, comme l'a souligné M. Donahoe, voilà un secteur où les deux niveaux de gouvernement devraient se rencontrer et établir des définitions sur lesquelles, espérons-le, le gouvernement fédéral et les provinces pourraient se mettre d'accord, afin que nous puissions avoir un débat portant sur des termes exacts et précis.

Le sénateur Tremblay: Pour légiférer à ce sujet pour obtenir les chiffres appropriés qui serviront de base à la loi.

Le président: Sénateurs, il faudrait qu'une seule personne parle à la fois sinon il sera très difficile aux sténographes de dresser le compte rendu des délibérations. Je ne voudrais pas que la postérité perde un seul mot de ce que nous disons.

Mme Verge: Monsieur le président, je ne suis toujours pas certaine de la source des statistiques du sénateur Hicks.

Le sénateur Hicks: Elles viennent manifestement du gouvernement fédéral, probablement du Ministère. Vous n'avez qu'à regarder le hansard du Sénat du 18 février 1982; elles y sont. J'ai un autre point à soumettre.

M. Donahoe: Sénateur, il me semble que je vous ai entendu dire tout à l'heure qu'il pourrait y avoir des problèmes de définition, de l'enseignement postsecondaire d'une part, et des activités et initiatives auxquelles les fonds doivent être consacrés d'autre part. Si c'est le cas, et nous n'en sommes pas tout à fait certains, il est possible qu'à un palier de gouvernement il soit question d'une série de chiffres et que les pauvres provinces répliquent avec une autre série. Ne serait-il pas grand temps que nous arrivions à un consensus sur les définitions de sorte que nous chantions tous à partir de la même partition. Il s'agit de savoir si la partition devait être écrite avant que nous com-

[*Text*]

whether it is appropriate that the song sheet is written before the bill is passed and we have to pick up the traces after the fact.

Senator Hicks: I could not agree more.

Senator Steuart: I attended meetings in 1977 and we could not agree then. It is now 17 years and I believe that if we waited 117 years we would not get them to agree. It would be a great thing if we could.

Mr. Donahoe: Without getting into the pros and cons and the relative merits and demerits, I cannot help but think that we have heard that kind of statement for many years in relation, for instance, to the constitution debate in this country, and in typical Canadian fashion we have managed to come to a conclusion.

Senator Steuart: It was not quite consensus was it?

Mr. Donahoe: But there was a good deal of consensus, and in the context of what we are talking about here today I repeat that, if that is the best that the Secretary of State can give us on behalf of the government of which he is a member—

Senator Hicks: I am not a member of the government.

Mr. Donahoe: My reference was to the Secretary of State. As provincial ministers, we endorse your comment that, if that is the best response that is forthcoming on behalf of the Canadian Government on what its "national objectives" are, then perhaps, with respect, he could and should do better.

Senator Hicks: I could not agree more. Mr. Chairman, I do not think it is necessary to comment further on these points. I come now to clause 9. I guess the reason I went along with clause 9, which was not originally in the bill, was that I hoped it might bring about the desired results that both Mr. Donahoe and, in somewhat more cynical terms, Senator Steuart referred to. I would say to Senator Steuart that Mr. Donahoe is considerably younger than you and, I and I am glad that he is more optimistic that some agreement may be achieved by trying to do this, even though I do not believe we can delay legislation until we have crossed all the t's and dotted all the I's. I guess I went along with clause 9 because I hoped—although I am afraid I am on the cynical side—that something might come from this that might be useful and would be acceptable to both levels of government. I admit very frankly that subsection (d) gives me some problem. I do not know how the Secretary of State will deal with this, and I shall be tremendously interested in seeing how he does in the first report that is laid before Parliament. I should like to see that, and therefore I believe that clause 9 should be left in, in the hope that it might move toward agreement rather than toward further disruption. If this does not occur, then I would be all for scrapping this reporting section. The idea of the members of the other place, who inserted clause 9 into the bill, was that they wanted greater accountability to Parliament, and they thought, perhaps too hopefully, that this clause might bring that about. So I would say let as leave it and let us see what happens.

[*Traduction*]

mencions à chanter où s'il faut la reconstituer après que nous aurons chanté.

Le sénateur Hicks: Je suis tout à fait d'accord.

Le sénateur Steuart: J'ai participé à des réunions en 1977 et nous ne nous entendions pas à cette époque. Il y a déjà 7 ans de cela, et même si nous attendions 117 ans, nous n'arriverions pas à les faire se mettre d'accord. Ce serait trop beau si nous pouvions nous entendre.

M. Donahoe: Sans passer en revue le pour et le contre et les avantages et inconvénients de cette histoire, je ne peux que répondre que nous avons entendu ce genre de déclaration depuis tellement d'années en ce qui touchait, par exemple, au débat constitutionnel, et, en bons Canadiens que nous sommes, nous avons fini par nous entendre.

Le sénateur Steuart: Ce n'était pas exactement un consensus, n'est-ce pas?

M. Donahoe: C'en était presque un, et dans le contexte de ce dont nous discutons aujourd'hui, je répète que si c'est ce que le Secrétariat d'État peut nous offrir de mieux au nom du gouvernement dont il fait partie . . .

Le sénateur Hicks: Je ne suis pas membre du gouvernement.

M. Donahoe: Je parlais du Secrétaire d'État. Comme ministres provinciaux, nous sommes d'accord avec votre observation, à savoir que si c'est la meilleure réponse qu'il nous offre au nom du gouvernement canadien sur ce qui constitue nos «objectifs nationaux», je dis, sauf le respect que je lui dois, qu'il pourrait et devrait faire mieux.

Le sénateur Hicks: Je suis tout à fait d'accord. Monsieur le président, il ne me semble pas nécessaire de développer plus amplement ces points. J'arrive maintenant à l'article 9. La raison pour laquelle j'ai poursuivi avec l'article 9, qui n'était pas dans le projet de loi initial, tient à ce que j'espérais qu'il apporte les résultats souhaités dont M. Donahoe avait fait état, comme aussi le sénateur Steuart, mais dans des termes un peu plus cyniques. Je répondrai au sénateur Steuart que M. Donahoe est beaucoup plus jeune que vous et moi, et je suis heureux qu'il soit plus optimiste sur la possibilité d'en arriver à un quelconque accord en essayant cette méthode, même si, à mon avis, nous ne pouvons pas retarder le projet de loi jusqu'à ce que nous ayions mis toutes les barres sur les t et tous les points sur les i. J'imagine que j'ai continué avec l'article 9 parce que j'espérais—sans vouloir être trop cynique—que quelque chose résulterait de cette discussion, qui serait utile et acceptable aux deux paliers de gouvernement. J'admets très franchement que l'alinéa d) me cause quelques problèmes. Je ne sais pas comment le Secrétaire d'État va régler cette question, et je suis impatient de voir comment il le fera dans son premier rapport qui sera déposé au Parlement. Par conséquent, j'estime qu'il faut laisser l'article 9, dans l'espoir qu'il suscite un accord plutôt qu'un autre conflit. Dans le cas contraire, j'appuierais la suppression pure et simple de cette disposition. Les députés de l'autre Chambre ont introduit cet article parce qu'ils souhaitaient une plus grande responsabilité devant le Parlement et ils ont cru, peut-être de façon trop optimiste, que cet article susci-

[*Text*]

Mr. Donahoe: With greatest respect, senator, we, the provincial ministers speaking on behalf of our provincial governments, have some very real concerns with that rationale which says "let us pass it. We are not really sure what is going to flow out of it or whether it will work, but we will see what happens. A good spirit will prevail but, if we get into a mess, we will worry about it another day". Perhaps it is my youth, although there are days when I do not feel at all youthful. All of you have had experiences and know what I mean. We really do say to you and not in any sense of "fed-bashing"—that we believe—and senator Hicks knows this, because of his seventeen years as a President of Dalhousie University in Halifax—that that system is sensitive and delicate. Quite candidly, we are very concerned about the prospect of that system, or major segments or elements of it, being channelled, controlled, directed by God knows whom—possibly by some anonymous cadre of bureaucrats sitting in some office in Ottawa. And I am sure that I speak for all my colleague ministers across the country when I say that those bureaucrats have not necessarily, in terms of the federal programs of all federal governments over the past 30 years, injected into those Government of Canada policy deliberations an apparent understanding of the sensitivities of the particular region most directly affected.

It is a real threat to us to be in a situation—not a threat to us as individuals, but in terms of those for whom we are responsible where we can seriously be considering acknowledging that we are not sure where we are going, but that we are going to go in a particular direction, and hope to be smart enough to figure out what to do if in fact we get into difficulty. I know I am beating that point to death but I wanted to take a moment to say that to you as passionately as I could because that is where we are coming from.

Senator Rowe: Perhaps I should have warned Senator Hicks that while Ms. Verge is rapidly becoming a veteran in the field of education in spite of her youthful looks, for a number of years prior to that she had been an aggressive and astute lawyer in the town of Corner Brook.

I have listened with a great deal of interest to what has been said. For some seven years I was a member of the Council of Education Ministers in Canada and I grew to appreciate the great value of that organization through its tremendous achievements over the years. Senator Hicks referred to the federal-provincial conferences in which almost invariably the matter of education and federal participation in education came up. I understood him to say that very often they ended with the federal government taking decisive and arbitrary action, which is true. However, I do not think Senator Hicks meant it to be a criticism of the federal government at that time. I don't think it had any choice because at that time, as now, it was impossible to get any great degree of unanimity or consensus among the 10 ministers. So we ended up usually with the Prime Min-

[*Traduction*]

terait pareille responsabilité. Par conséquent, je dis: laissons-le là et attendons de voir ce qui va arriver.

M. Donahoe: Sauf le respect que je vous dois, sénateur, nous, les ministres provinciaux, qui parlons au nom de nos gouvernements, sommes très inquiets des motifs qui vous incitent à laisser cet article là. Même si vous n'êtes pas certains de ses conséquences et de la façon dont il va s'appliquer, vous dites que nous verrons, qu'il y aura un esprit d'entente au début et que s'il y a des problèmes, vous vous en occuperez plus tard. Je suis peut-être jeune, mais il y a des jours où je ne me sens plus très jeune. Vous savez tous de quoi je parle. Nous tenons réellement à vous dire, sans faire de critique gratuite du gouvernement fédéral, que nous estimons—et le sénateur Hicks le sait, en raison de ses 17 années comme président de l'Université Dalhousie à Halifax—que ce système est tellement sensible et délicat, et, tout à fait candidement, que nous sommes très préoccupés de la perspective que ce système, ou que ses grandes composantes, soit canalisé, dirigé, par Dieu sait quel organisme bureaucratique anonyme d'Ottawa, qui, je suis assez franc pour le dire—et je suis certain que je parle au nom de tous mes collègues ministres du pays—n'a pas nécessairement, si nous examinons d'autres programmes fédéraux et je parle de tous les gouvernements fédéraux depuis les 30 dernières années—fait preuve dans ces délibérations gouvernementales d'une compréhension apparente des sensibilités de la région la plus directement touchée.

Pour nous, c'est une menace réelle que d'être dans cette situation—non pas une menace pour nous comme individus mais comme collectivité—dans une situation où nous pouvons examiner sérieusement les faits et reconnaître autour d'une table de négociation que nous ne sommes pas tout à fait certains de notre destination, mais que nous allons dans une direction particulière et espérons être assez fins pour trouver quoi faire si nous avons des problèmes. Je suis conscient que je reviens toujours sur ce point, mais je veux vous l'exprimer le plus passionnément possible parce que c'est notre position fondamentale.

Le sénateur Rowe: J'aurais peut-être dû avertir le sénateur Hicks que si M^me^ Verge est en train de devenir rapidement un vétéran dans le domaine de l'enseignement, malgré ses airs de jeunesse, elle avait auparavant été pendant un certain nombre d'années une avocate très dynamique et astucieuse de Corner Book.

J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt ce qu'elle a dit. Depuis sept ans, je suis membre du Conseil des ministres de l'éducation du Canada. J'ai appris à apprécier la grande valeur de cet organisme dont les réalisations sont probantes au fil des années. Le sénateur Hicks a parlé des conférences fédérales-provinciales dans lesquelles la question de l'enseignement et de la participation fédérale à l'enseignement revenait invariablement. Je l'ai entendu dire que très souvent, ces conférences prenaient fin par une action décisive et arbitraire du gouvernement fédéral, ce qui est vrai. Toutefois, je ne crois pas que le sénateur Hicks voulait critiquer le gouvernement national à cette époque. A mon avis, le gouvernement n'avait pas le choix parce que, comme aujourd'hui, il lui était impossible d'obtenir l'unanimité des dix ministres. C'est ainsi que le premier minis-

[*Text*]

ister saying that we would do one thing and not another. Nevertheless, in that period, particularly during the 1960s, Canada made tremendous advances in the field of education. In my view the strongest reason for those advances was the degree of co-operation and goodwill that existed between the 10 governments represented by the 10 Ministers of Education and the Government of Canada. I could cite many examples but I will not go into them now.

My impression is that there has been a decline in recent years—and I don't want to lay any blame—in the degree of co-operation and goodwill between the federal government and the 10 provincial governments insofar as co-operation on matters of education is concerned. Is that feeling shared by the Council of Education Ministers and, if so, what can be done about it?

Mr. Donahoe: The senator suggests that he perceives a decline in the degree of goodwill between the two orders of government. We are inclined to agree that there is some element of diminution of that goodwill. I respond by repeating what I said to the committee earlier, that when we as responsible ministers from coast to coast are faced with a proposition offered by the Government of Canada that it thinks it should be doing more to meet national educational and economic objectives through the post-secondary education system, we as provincial ministers say to the Government of Canada, "Would you please articulate for us those national educational or economic objectives which you say should be met and, indeed, are not being met by the country's post-secondary system?"

We get back, as we have, the four items which we discussed a few moments ago, in regard to which we give a response supporting our contention that we are meeting those objectives. We do not get any further or a more detailed explanation than what is said in the bill when it refers to the relationship between such federal contributions, transfers and programs and Canada's educational and economic goals. We have become a little suspicious and frustrated because we are not being told what those goals are and who has determined that they are the goals. We are not questioning the propriety of the Government of Canada to establish certain goals for the country. But what we are finding is that we as provinces cannot get a straight answer from the Government of Canada when we ask it to tell us what the goals are and how and in what way the post-secondary education system is failing to meet them.

I want to stress that though Ms. Verge and I are only two of the provincial Ministers of Education from across the country, we are here clothed with the authority of all the Ministers of Education from across the country and there is absolute and total unanimity of view on the issues we are sharing with your committee this afternoon. So that there is no question about that, and since reference has been made once or twice to Quebec, as I said when I opened, I am in receipt of a telegram from Mr. Bérubé of Quebec. I apologize for my French but he said to me:

[*Traduction*]

tre clôturait habituellement la conférence en disant que nous ferions telle chose et non pas telle autre. Pourtant, dans cette période, particulièrement durant les années 1960, le Canada a beaucoup progressé dans le domaine de l'enseignement. A mon avis, cela est attribuable au haut niveau de collaboration et de bonne volonté qui existait entre les 10 gouvernements représentés par les 10 ministres de l'Éducation et le gouvernement du Canada. Je pourrais citer de nombreux exemples de cela, mais je m'en abstiendrai pour le moment.

J'ai l'impression que ces dernières années, le niveau de collaboration et de bonne volonté entre le gouvernement national et les 10 gouvernements provinciaux en matière d'enseignement a diminué—et je ne jette le blâme sur personne. Ce sentiment est-il partagé par le Conseil des ministres de l'Éducation et, dans l'affirmative, comment peut-on y remédier?

M. Donahoe: Le sénateur laisse entendre qu'il perçoit une diminution de la bonne volonté entre les deux paliers de gouvernement. Nous sommes portés à être d'accord avec lui jusqu'à un certain point. Je réponds en répétant ce que j'ai dit plus tôt devant le Comité, à savoir qu'en tant que ministres responsables d'un océan à l'autre, nous faisons face à une proposition présentée par le gouvernement du Canada selon laquelle celui-ci estime qu'il devrait faire davantage pour atteindre ses objectifs nationaux économiques et éducatifs par l'entremise du système d'enseignement postsecondaire, alors que nous, ministres provinciaux, disons au gouvernement du Canada d'articuler ces objectifs auxquels le système d'enseignement postsecondaire du pays ne répond pas.

Nous revenons, comme nous l'avons déjà fait, aux quatre éléments dont nous avons fait état il y a quelque temps, à l'égard desquels nous donnons une réponse presque incroyable à l'appui de nos arguments selon lesquels nous respectons ces objectifs. Nous ne voulons pas aller plus loin ou fournir de plus amples explications que ce que le projet de loi dit lorsqu'il parle des relations entre la contribution fédérale, les transferts et les programmes et objectifs économiques et éducatifs du Canada. Nous sommes devenus un peu méfiants parce que nous n'avons pas de définition de ces objectifs et nous ne savons pas qui les a déterminés. Nous ne remettons pas en question le droit du gouvernement du Canada d'établir certains objectifs pour l'ensemble du pays, mais nous constatons que nous, en tant que provinces, ne pouvons obtenir de réponse claire du gouvernement du Canada lorsque nous lui demandons de nous dire quels sont ses objectifs et comment le système d'enseignement postsecondaire ne les respecte pas.

J'insiste sur le fait que même si M[me] Verge et moi-même sommes seulement deux des ministres provinciaux de l'Éducation du pays, nous les représentons tous et il y a entre nous une unanimité absolue et totale de vues sur les questions que nous débattons devant votre Comité cet après-midi. En outre, puisque nous avons parlé une ou deux fois du Québec, j'ai ici, comme je l'ai dit au début de mon intervention, un télégramme de M. Bérubé du Québec. Excusez mon français, mais il m'a dit ceci:

[*Text*]

Retenu à Québec par obligations parlementaires, regrette infiniment de ne pas pouvoir être avec vous, réitère soutien total du MEQ à la position commune du CMEC.

Yves Bérubé.

We are here today speaking on behalf of an organization which is completely and absolutely unanimous in its view that we are prepared to engage, for whatever period of time it takes, in a dialogue with the Government of Canada to come to an understanding of what their objectives are for the country, what role they say the post-secondary education system of the country should play to meet those objectives and, with their financial support and assistance, we are prepared to assist in making those refinements to the system which will enable us as a nation to meet those objectives. We are frustrated, and the lack of goodwill is the result, as Senator Hicks and I were agreeing earlier, of getting somewhat less than perfect answers from the Secretary of State as to what their objectives actually are.

Ms. Verge: Mr. Chairman, I would first like to comment on the state of relations between the two orders of government with respect to education. While Senator Rowe referred to me as a veteran, I have in fact been the Minister of Education and a member of the CMEC for just five years. In that time there certainly have been great difficulties between the two levels of government. To begin with, we have had a succession of four Secretaries of State with whom to attempt to deal with respect to the educational aspects of the EPF. Bilingualism, funding and student aid are three major issues which have been the subject of controversy over the last few years.

It seems to me, however, that, while there may have been a trend towards being opposed, perhaps, with your co-operation, we can begin to reverse that trend by looking at the bill that is before us now and seeing whether, with your input and with the exercise of your constitutional powers, there cannot be a halt put to the momentum of ramming this legislation through Parliament. Perhaps there could be a pause for constructive discussion between the CMEC, the Secretary of State and parliamentarians to see if we cannot amend the provisions of the bill so that all of us will be satisfied with them.

Senator Rowe referred to his time as Minister of Education for Newfoundland and his membership in the CMEC. I have no comparative frame of reference but I can say that, in the five years I have been a member of the CMEC, there has been an excellent co-operative relationship among the Ministers of Education; that is, the ministers for the 10 provinces and the two territories who are observers at our council. Some honourable senators may not be totally familiar with the council, but we are a body corporate. We do have a secretariat. We do have many co-operative educational projects—curriculum projects, for example. Through our council there are ongoing committees of officials who share information. Every single one of our departments and ministries of education has greatly benefited from that kind of co-operative effort in education.

[*Traduction*]

Parliamentary duties keep me in Quebec City; extremely sorry I can't be with you; I reiterate the Quebec Ministry of Education's complete support for the shared CMEC position.

Yves Bérubé

Nous parlons aujourd'hui au nom d'un organisme qui est unanime à déclarer qu'il est prêt à s'engager, pour quelque période que ce soit, dans un dialogue avec le gouvernement du Canada pour arriver à une entente sur ce que sont leurs objectifs mutuels pour le pays, quel rôle ils estiment que le système d'enseignement postsecondaire devrait jouer pour atteindre ces objectifs et, avec leur aide financière, nous sommes prêts à les aider à élaborer ces raffinements au système qui nous permettront, en tant que pays, d'atteindre ces objectifs. Nous sommes déçus d'obtenir des réponses moins que parfaites du secrétaire d'État sur ce que sont réellement ces objectifs et, comme le sénateur Hicks et moi-même le constations tout à l'heure, il en résulte un manque de bonne volonté.

Mme Verge: Monsieur le président, j'aimerais d'abord commenter l'état des relations entre les deux ordres de gouvernement en ce qui concerne l'éducation. Le sénateur Rowe m'a qualifiée de vétéran, mais je ne suis ministre de l'Éducation et membre du Conseil des ministres de l'Éducation que depuis cinq ans. A l'époque, il y a certainement eu de grandes difficultés entre les deux niveaux de gouvernement. D'abord, nous avons eu quatre Secrétaires d'État successifs avec lesquels nous avons essayé de négocier les aspects éducatifs du financement des programmes établis. Le bilinguisme, le financement et l'aide aux étudiants étaient les trois principales questions qui ont fait l'objet d'une controverse ces dernières années.

Toutefois, il me semble que, même s'il y a eu une tendance à la confrontation un peu grâce à vous peut-être, nous pouvons commencer à renverser cette tendance en examinant le projet de loi qui est devant nous pour voir dans quelle mesure, avec votre participation et dans l'exercice de vos pouvoirs constitutionnels, nous ne pourrions pas en retarder un tant soit peu l'adoption. Nous pourrions peut-être faire une pause pour amorcer des discussions constructives entre le Conseil des ministres de l'Éducation, le Secrétaire d'État et les parlementaires pour déterminer s'il serait possible de modifier les dispositions du projet de loi de façon que tous en soient satisfaits.

Le sénateur Rowe a fait état de ses antécédents comme ministre de l'Éducation de Terre-Neuve et du fait qu'il était membre du Conseil des ministres de l'Éducation. Mes antécédents à moi ne se comparent pas à ceux-là, mais je peux dire que, depuis cinq ans que je suis membre du Conseil, il existe une excellente relation de collaboration entre les ministres de l'Éducation, c'est-à-dire les ministres des dix provinces et ceux des deux territoires qui ont un statut d'observateur au Conseil. Certains sénateurs peuvent ne pas être tout à fait familiers avec ce Conseil, mais nous sommes une entité juridique. Nous avons un secrétariat. Nous avons établi de nombreux projets d'éducation coopérative—des projets de programmes d'études, par exemple. Nous avons des comités permanents qui partagent cette information. Chacun de nos ministères de l'Éduca-

[*Text*]

I do not think it would be accurate for honourable senators to think that there is any problem with consensus among the Ministers of Education. There are obvious differences in our provinces—in our localities, our cultures and our economies—and that is inherent in the nature of Canada. That is why we have a confederation instead of a unitary state. There is consensus, however, on many important issues. There is good sharing and co-operation among Ministers of Education and our officials through the Council of Ministers of Education.

The council is a national forum. I think sometimes the terms "national" and "federal" are used synonymously. When we talk about national goals for education, I think it has to be recognized that the Council of Ministers of Education, comprising representatives of the governments of each of the provinces—which do have constitutional responsibility for education—is the most appropriate forum for the articulation of national goals and objectives. I think we have been doing that. Thank you.

The Chairman: Thank you.

Mr. Donahoe: Mr. Chairman, I am just reminded—and I am glad I was—that it was only December 21 of last year that I had occasion to come to Ottawa as Chairman of the Council of Ministers of Education, Canada and to sign with the Secretary of State a protocol on bilingualism and education which covered our activities in the public school system from coast to coast. I might say that, for literally all of my time as a member of the Council of Ministers of Education, Canada—and that goes back to the fall of 1978—there were days, months and years when it struck me that the likelihood of our ever concluding an arrangement which had some life to it and some permanence to it was pretty questionable, to say the least. However, with his help—with the help of the Government of Canada and, as Mrs. Verge has said, with the co-operative attitude at play around the Council of Ministers' table—we have executed that protocol on bilingualism and education. We are doing substantial things in terms of language training from coast to coast. We say to honourable senators that we are optimistic that, with that same spirit of co-operation, it is possible for us, before we have passed a piece of legislation in relation to which we are not sure of our future course, to work on those accommodations in this regard as well. We are asking the Senate, in connection with its constitutional authority in relation to this bill, to assist us in having an opportunity to reach that result.

The Chairman: Thank you.

Senator Rowe: Mr. Chairman, by way of explanation, when I was making my comments I was not thinking of the lack of consensus or lack of co-operation amongst the Ministers of Education of the council itself. I was referring to a lack of consensus between the provincial ministers on the one hand, and the national government on the other.

Mr. Donahoe: Our response is that we have been told that things are not quite right. As provinces, we have asked where,

[*Traduction*]

tion a beaucoup profité de ce genre d'effort de collaboration en matière d'éducation.

A mon avis, les sénateurs ont tort de croire qu'il y a des problèmes de consensus entre les ministres de l'Éducation. Évidemment, il y a des différences entre nos provinces—dans nos localités, nos cultures et nos économies—qui sont inhérentes à la nature du Canada. C'est la raison pour laquelle nous avons une Confédération au lieu d'un État unitaire. Toutefois, il y a un consensus sur de nombreuses questions importantes. Il existe un bon partage d'information et une excellente collaboration entre les ministes de l'Éducation et nos fonctionnaires grâce au Conseil des ministres de l'Éducation.

Le conseil est une tribune nationale. Parfois, les termes «national» et «fédéral» sont utilisés comme des synonymes. Lorsque nous parlons d'objectifs nationaux en matière d'éducation, il me semble qu'il faut reconnaître que le Conseil des ministres de l'Éducation, composé de représentants des gouvernements de chaque province qui ont bel et bien une responsabilité constitutionnelle en matière d'éducation, est l'instance la plus appropriée pour articuler des buts et objectifs nationaux. A mon avis, c'est exactement ce que nous faisons. Merci.

Le président: Merci.

M. Donahoe: Monsieur le président, on me rappelle à l'instant—et j'en suis heureux—que, si ma mémoire est exacte, ce n'est que le 21 décembre dernier que j'ai eu l'occasion de venir à Ottawa en tant que président du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, et de signer avec le secrétariat d'État un protocole sur le bilinguisme et l'éducation qui portait sur nos activités dans le système scolaire public d'un océan à l'autre. Je peux affirmer que, pendant littéralement tout mon temps de membre du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada—et cela remonte à l'automne de 1978—il s'est passé des jours, des mois et des années avant que je croie jamais possible de conclure un accord viable et jusqu'à un certain point permanent, pour ne pas en dire plus. Toutefois, grâce à son aide—c'est-à-dire l'aide du gouvernement du Canada et, comme M[me] Verge l'a dit, avec l'attitude de collaboration qui s'est manifestée à la table du Conseil des ministres de l'Éducation—nous avons élaboré ce protocole sur le bilinguisme et l'éducation. Nous réalisons des choses substantielles en matière de formation linguistique d'un océan à l'autre. Nous affirmons aux honorables sénateurs que nous sommes optimistes et que, pour peu que le même esprit de collaboration demeure, il nous sera possible, avant d'avoir adopté une loi dont nous ne savons trop quelles seront ses conséquences, de participer à son amélioration sur la même base de collaboration. Nous demandons au Sénat, dans la mesure de ses pouvoirs constitutionnels à l'égard de ce projet de loi de nous aider à atteindre ce résultat.

Le président: Merci.

Le sénateur Rowe: Monsieur le président, à titre d'explication, en formulant mes observations, je ne pensais pas au manque de consensus ou de coopération entre les ministres de l'éducation au sein du Conseil. Je songeais du manque de consensus entre les ministres provinciaux, d'une part, et le gouvernement fédéral d'autre part.

M. Donahoe: On nous a dit que les choses pourraient aller mieux. En tant que provinces, nous avons demandé où, com-

[*Text*]

how and to what extent are they not quite right? We are asking—not in an adversarial sense at all but more for clarification—that that question be answered for us. We are asking the Government of Canada where, how and to what extent are things not quite right? What are we doing or failing to do to meet those national objectives? We are prepared to move the system in such a way as to address those needs. Quite frankly, we believe that we are not getting straight answers as to what those objectives are.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Murray: Mr. Chairman, I have no questions to put to the witnesses, but I thank them for their thourough presentation this afternoon. However, I do have a suggestion for the committee.

Senator Thériault: Mr. Chairman, might I first be permitted to put a series of questions?

Senator Murray: I will defer to Senator Thériault.

Senator Thériault: I first want to say to the minister from Nova Scotia that he does not have to tell me that he is his father's son. I sat on the same side of the table as his father in federal-provincial conferences. In those days we were, for the most part, concerned with health. Naturally I listened to him very carefully, since he was a senior minister of the provincial government. I can tell you, Mr. Minister, that oftentimes, although we were of a different political stripe, we were in agreement.

I think the end result of some of those conferences is the bill we have before us now. I go back to 1967 when the federal government was being pressured for this block funding, mostly by Quebec and Ontario, and, later on by Alberta when it became richer. I felt then that it was going to be bad for the smaller provinces, and I have not changed my mind.

Having said that, I want to tell the minister that I am not surprised at any conflicts, and I do not think we have to beat around the bush in this respect. At this point in history we have 10 provincial governments that are of a different political philosophy than is the federal governement. That creates problems. I am not saying that it is bad or good, but it does create problems. As much as I appreciate the position of the respective ministers of education, who often say that politics has no business in education, after 20 years in the provincial legislature I am still waiting to meet a provincial minister of education who has spent 10 years in opposition, or 10 years in government, who can honestly say he was not concerned with politics. That is the nature of the beast.

Having said that, I would like to say that I support the Secretary of State in his four conditions he has suggested to you. I would like to deal with one of those conditions, accessibility. For the moment I will forget about mobility, since it has been discussed by Senator Hicks and others. I am speaking about accessibility to university education in the province I know best, New Brunswick. I suggested to you that in New

[*Traduction*]

ment et dans quelle mesure les choses ne vont pas très bien. Nous voulons une réponse à cette question, sans vouloir nécessairement contester; mais nous voulons des précisions. Nous demandons au gouvernement du Canada de nous dire où, comment et dans quelle mesure les choses pourraient s'améliorer. Qu'est-ce que nous faisons ou que ne faisons pas qui entrave la réalisation de ces objectifs nationaux? Nous sommes prêts à modifier le système de façon à répondre à ces besoins. Honnêtement, nous ne savons pas exactement quels sont ces objectifs.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Murray: Monsieur le président, je n'ai pas de question à poser aux témoins, mais je tiens à les remercier de leur exposé de cet après-midi, mais j'aurais une suggestion à faire au comité.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, pourrais-je d'abord poser quelques questions?

Le sénateur Murray: Je cède la parole au sénateur Thériault.

Le sénateur Thériault: J'aimerais tout d'abord dire au ministre de la Nouvelle-Écosse que je connais son père. J'ai négocié avec lui lors de conférences fédérales-provinciales. A cette époque, nous étions surtout préoccupés par les questions de santé. Je l'écoutais évidemment attentivement, étant donné qu'il était l'un des plus importants ministres du gouvernement provincial. Je peux vous affirmer, Monsieur le Ministre, que nous étions souvent d'accord, même si nous n'appartenions pas au même parti.

Je crois que le résultat final de certaines de ces conférences est concrétisé par le projet de loi dont nous sommes saisis. Je me rappelle l'année 1967, où le Parlement fédéral subissait les pressions—surtout du Québec et de l'Ontario, et plus tard, lorsqu'elle est devenue plus riche, de l'Alberta—pour ce financement global. A cette époque, je croyais que cette formule serait mauvaise pour les plus petites provinces, et je n'ai pas changé d'avis.

Ceci dit, je tiens à dire au ministre que je ne suis pas surpris qu'il y ait des conflits, mais je ne crois pas que nous devions tourner autour du pot à ce sujet. A l'heure actuelle, nous sommes en présence de 10 gouvernements provinciaux dont la philosophie politique diffère de celle du gouvernement fédéral. Cela cause des problèmes. Je ne dis pas que c'est bien ou mal, mais cela cause des problèmes. Même si je comprends la position des ministres de l'éducation—ils disent souvent que la politique n'a rien à voir avec l'éducation—après 20 ans à l'Assemblée législative, je n'ai toujours pas rencontré de ministre provincial de l'éducation qui soit resté 10 ans dans l'opposition ou 10 ans au gouvernement, et qui puisse affirmer honnêtement qu'il ne s'est pas préoccupé de politique. Ainsi vont les choses.

Ceci dit, je tiens à ajouter que je souscris aux quatre conditions que le Secrétaire d'État vous a proposées. J'aimerais parler de l'une de ces conditions, c'est-à-dire l'accessibilité. Je laisserai tomber la mobilité pour l'instant, étant donné que le sénateur Hicks et d'autres en ont discuté. Je ne parle que de l'accessibilité aux études universitaires dans la province que je connais le mieux, soit le Nouveau-Brunswick. Il y a au Nou-

[*Text*]

Brunswick—and from what I know this is true in every province of Canada—there are students with the intellectual capacity to attend university and succeed at it who, because of lack of dollars, cannot attend. Do you not agree?

Mr. Donahoe: No, senator, I do not agree. That is an argument on which you obviously have strong views. You have convinced yourself with respect to your argument and, quite candidly, I have convinced myself to the reverse.

I have been the Minister of Education in Nova Scotia since October 5, 1978, I say to you, senator, as I have said on the floor of our legislature, to my knowledge there has not been a situation in which intellectually qualified residents of Nova Scotia have been denied access to the educational system by reason of financial restraints or constraints. And I must tell you that if there is something wrong with any element of the education system in my province, I am reasonably high on the list of those who learn about it. I say quite candidly, senator, that there has not been a Nova Scotia resident, at least since October 5, 1978 who has been denied that access. In fairness to the predecessor government, I quite honestly do not believe there was a case during their time in power either. If you know of such cases and if you have not brought them to the attention of the Minister of Education in New Brunswick, perhaps you could document them to prove that I am wrong. However, I say to you with as much vigour as you put into your proposition, it is not accurate. There are not young Canadians in this country who do not have access to our country's post-secondary system by reason of a lack of resources. Thankfully, the Govenrment of Canada, after pleadings from ministers of education, has rather dramatically improved the Canada student loan portion of the Canada student aid package which has been matched at the same time by a singificant increase in the bursary component. Frankly, with respect, I do not agree with your contention, senator.

Ms. Verge: Mr. Chairman, would like to respond to Senator Thériault's remark and then excuse myself. I must catch a plane back to St. John's.

Saying that the federal government advocates the accessibility of every one in Canada to higher education is like saying that the government supports motherhood and apple pie. We all support making higher education accessible to our populations.

Historically, in Newfoundland and Labrador, we have had a low participation rate of our young people in university and post-secondary education, but we are now catching up. As I have said before, the provincial government has a substantial program with respect to student assistance. In fact, for the last year for which there are statistics comparing each of the jurisdictions, we find that Newfoundland students finishing university have the lowest debt load per student, and that they have received the highest provincial government grants of any provincial group in the country.

The Chairman: So we are going broke in the process?

Ms. Verge: Exactly.

[*Traduction*]

veau-Brunswick, et d'après ce que j'ai vu, dans toutes les provinces du Canada dans une certaine mesure, des étudiants qui ont la capacité intellectuelle voulue pour s'inscrire à l'université et réussir, et qui ne peuvent le faire faute d'argent. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Donahoe: Non, sénateur, je ne suis pas d'accord. Il s'agit d'un argument auquel vous tenez beaucoup. Vous vous êtes convaincu du bien-fondé de votre argument, et je dois vous avouer que je me suis convaincu du contraire.

Je suis ministre de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse depuis le 5 october 1978, et je peux vous affirmer, Monsieur le sénateur, comme je l'ai fait devant notre Assemblée législative, que je n'ai pris connaissance d'aucun cas où on n'a pas trouvé le moyen de financer l'inscription à l'université d'un résident du Nouveau-Brunswick ou de la Nouvelle-Écosse disposant des qualités et des capacités intellectuelles voulues mais handicapé par des restrictions ou des contraintes financières. Je puis vous dire aussi que si quelque chose ne va pas dans le système d'éducation de ma province, je suis l'un des premiers à en prendre connaissance. Je vous affirme sincèrement, Monsieur le sénateur, qu'aucun résident de la Nouvelle-Écosse, du moins depuis le 5 octobre 1978, ne s'est vu refuser cet accès à l'université. Pour rendre justice au gouvernement précédent, je crois honnêtement que cela ne s'est pas produit non plus pendant qu'il était au pouvoir. Si vous êtes au courant de tels cas et n'en avez pas fait part au ministre de l'Éducation du Nouveau-Brunswick, vous pourriez peut-être réunir les preuves nécessaires pour me prouver que j'ai tort. Je vous dis toutefois, avec autant d'ardeur que vous employez dans votre allégation, que c'est inexact. Aucun jeune Canadien ne se voit refuser l'accès au sytème d'enseignement postsecondaire par manque de ressources. Heureusement, suite aux plaidoyers des ministres de l'éducation, le gouvernment du Canada a amélioré de façon plutôt spectaculaire la portion prêt du régime de prêts aux étudiants, et a également augmenté sensiblement la portion bourse. Sauf votre respect, je ne suis pas d'accords avec vous, Monsieur le sénateur.

Mme Verge: Monsieur le président, j'aimerais répondre à la remarque du sénateur Thériault et me retirer ensuite. Je dois prendre l'avion pour retourner à St-Jean.

Affirmer que le gouvernement préconise l'accès à l'enseignement supérieur pour tous les Canadiens, c'est comme dire que le gouvernement appuie la maternité et la tarte aux pommes. Nous appuyons tous l'accessibilité à l'enseignement supérieur pour notre population.

A terre-Neuve et au Labrador, le taux d'inscription des jeunes à l'université et aux maisons d'enseignement postsecondaire est traditionnellement faible. Cependant, la situation s'améliore. Comme je l'ai déjà dit, le gouvernement provincial administre un important programme d'aide aux étudiants. En fait, dans la dernière année pour laquelle il y a des statistiques comparant chacune des juridictions, les diplômés terre-neuviens ont la plus faible dette par étudiant et le gouvernement provincial a versé des subventions plus élevées par rapport à tous le gouvernements provinciaux du pays.

Le président: Nous sommes donc en train de nous ruiner?

Mme Verge: Exactement.

[*Text*]

Senator Thériault: You never go broke spending money on education.

Ms. Verge: Your chairman, as a past President of the Treasury Board for the Government of Newfoundland, understands perhaps better than I the difficulty of the people and the Government of Newfoundland in carrying that off.

My understanding of the Secretary of State's presentation to the Council of Ministers of Education is that he has articulated four words and vague notions which he has not really explained. What is happening now in post-secondary institutions and in the provinces differs from what he personally, or what he on behalf of the Government of Canada, is upholding as goals. These four notions are ones which I am sure all of us here would support, as I said, in the way that we would support motherhood and apple pie.

Senator Thériault: I can go for motherhood but I will reserve on apple pie!

Ms. Verge: Mr. Chairman, I am delighted to see that the Newfoundlanders and Nova Scotians are such a powerful force in the nation's capital.

Hon. Senators: Hear, hear.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I would like to leave one thought with the articulate Minister of Education for Nova Scotia. I would ask him to ponder my question when he gets back home. If the minister is so sure of what he is saying with respect to youngsters in Nova Scotia, or any place in Canada, not going without university education because of financial reasons, then why is it that our percentage of university graduates is so low? Are we that stupid?

Mr. Donahoe: I want to be sure I know what I am to ponder when I get home. Very seriously, senator, can you put it to me again?

Senator Hicks: So low in comparison to what?

Senator Thériault: I have not seen the figures because I have been out of the legislature for a number of years now. However, I used to examine them very carefully. I am speaking about the number of students entering school and going through to university compared to the number of students entering universities in other parts of Canada and in other western world countries.

Mr. Donahoe: In the last few years we are finding that there has been a dramatic increase in the number of enrolments in post-secondary education institutions across this country and, in particular, in eastern Canada. I suspect you would agree with me, senator, as an easterner, that talking about national criteria causes some concern. I am sure you would agree that the very fabric of our community is such that, historically, there have been many homes and communities in our eastern provinces in which the pursuit of a post-secondary education really has not been a force at play. Perhaps it has been a force at play in other parts of the country. I really believe this to be the case, senator, and I promise I will ponder your comments

[*Traduction*]

Le sénateur Theriault: Vous ne pouvez jamais vous ruiner à dépenser de l'argent pour l'éducation.

Mme Verge: En tant qu'ancien président au Conseil du Térsor du gouvernement de Terre-Neuve, votre Président comprend peut-être mieux que moi les difficultés auxquelles font face la population et le gouvernement de Terre-Neuve dans ce domaine.

D'après ce que j'ai compris, dans sa présentation au Conseil des ministres de l'Education, le Secrétaire d'État a mentionné quatre mots et principes vagues qu'il n'a pas réellement expliqués. La situation dans les maisons d'enseignement postsecondaire et les provinces ne correspond ni à ses objectifs personnels ni à ceux du gouvernement du Canada. Nous sommes tous prêts à appuyer ces quatre principes, comme je l'ai déjà dit, au même titre que la maternité et la tarte aux pommes.

Le sénateur Thériault: D'accord pour la maternité, mais je ne suis pas certain pour la tarte aux pommes.

Mme Verge: Monsieur le Président, je suis heureuse de constater que les terre-neuviens et les néo-écossais sont si bien représentés dans la Capitale nationale.

Des voix: Bravo!

Le sénateur Thériault: Monsieur le Président, j'aimerais suggérer quelque chose à la réflexion au ministre de l'education de la Nouvelle-Écosse, lequel s'exprime avec une aisance manifeste. J'aimerais qu'il réfléchisse à ma question losqu'il retournera chez lui. Si le ministre est si certain de ce qu'il dit au sujet des jeunes néo-écossais ou des jeunes Canadiens en général, s'il est convaincu qu'ils ne se voient pas refuser l'accès aux études universitaires pour des raisons financières, peut-il nous dire pourquoi notre pourcentage de diplômés universitaires est si faible? Sommes-nous si stupides?

M. Donahoe: Je veux savoir sans équivoque ce à quoi je dois réfléchir lorsque je retournerai chez moi. Sérieusement, Monsieur le sénateur, pouvez-vous me poser à nouveau votre question?

Le sénateur Hicks: Si faible par rapport à quoi?

Le sénateur Thériault: Je ne connais pas les chiffres parce que j'ai quitté l'Assemblée législative depuis un certain nombre d'années. Je les étudiais toutefois de très près auparavant. Je parle du nombre d'étudiants qui s'inscrivent à l'école et qui font des études universitaires par rapport au nombre d'étudiants qui s'inscrivent à l'université dans d'autres parties du Canada et dans d'autres pays occidentaux.

M. Donahoe: Nous constatons depuis quelques années une augmentation spectaculaire du nombre d'inscriptions dans les maisons d'enseignement postsecondaire au paus et, en particulier, dans l'est du Canada. J'imagine que vous comprendrez, monsieur le sénateur, vous qui êtes de l'Est, pourquoi je suis un peu inquiet lorsqu'on parle de critères nationaux. Vous conviendrez certainement qu'à cause de la composition de notre population, historiquement de nombreuses collectivités et de nombreux foyers dans les provinces de l'est n'ont pas réellement attaché une grande impostance aux études postsecondaires. La situation était peut-être différente dans d'autres régions du pays. Je crois réellement que c'est le cas, monsieur

[*Text*]

to me today. I believe that examples of situations where young people who have the intellectual wherewithall to be deemed appropriate candidates to pursue post-secondary education in this country and are not able to do so by reason of financial constraint, are so few and far between as to prompt me to say it is not a problem for Canadians.

Senator Rowe: That is not so in Newfoundland. At this moment we have hundreds of young people who should be in university.

Senator Thériault: Thousands in New Brunswick.

Mr. Donahoe: If the contention which is now being put to the meeting is valid, my response is: Would Mr. Joyal, on behalf of the Government of Canada, please tell us what his proposal is in terms of a Government of Canada initiative to address that accessibility problem? What is that initiative and what participation should there be between the federal government and the provincial level to overcome that difficulty? I do not believe it to be the case, but if it is, please have him tell us how we address the accessibility question.

Senator Stewart: I am looking at the report of the Parliament Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements. I am trying to establish compatibility between some of the things said here and some of the things that Mr. Donahoe has said in his eloquent presentation. There are two points. The first relates to the amount of the transfers. On page 132 of the report the task force said:

> As discussed in Chapter III, there is a controversy about the quantum of federal support, that is, whether the federal contribution should be seen as including EPF cash plus the value of the related tax transfer, or as the cash only. However, no matter which measure is used, there is no doubt that federal action over the years, in one way or another, has underwritten provincial financing of higher education to a remarkable degree.

It is the first sentence rather than the comment that concerns me. In the table, on page 133, the task force shows the federal share of funding of post-secondary education operating costs for various years. In the case of Nova Scotia, with which you will be most familiar, it shows that excluding the revenue guarantee, which was being dropped, the cash payment would be 50.2 per cent of the total post-secondary operating costs in the province. If you take in the yield from the equalized tax points, the federal share would be 77 per cent. I know from discussions in Nova Scotia that this 77 per cent figure is regarded as being very important and is used as the basis of criticism of the provincial government's contribution to post-secondary education. That is part of the argument that the money is not being fed through. My question is "Does your government regard the yield of those extra abatement tax points equalized as money that the Government of Nova Scotia can use completely freely for any purpose, or is it money that should be used for one, two or three of the established programs, or is it money that should be divided up on the basis of some formula such as 31.2 per cent for post-secondary education? There are three general options there.

[*Traduction*]

le sénateur, et je promet de réfléchir à vos observations d'aujourd'hui. J'estime que les cas où des jeunes possédant les capacités intellectuelles voulues pour entreprendre des études postsecondaires au pays et qui ne sont pas en mesure de le faire pour des raisons financières sont si peu nombreux que je suis porté à dire que ce problème n'existe pas au pays.

Le sénateur Rowe: Ce n'est pas le cas de Terre-Neuve. Nous avons à l'heure actuelle des centaines de jeunes qui devraient être inscrits à l'université.

Le sénateur Thériault: Des milliers au Nouveau-Brunswick.

M. Donahoe: Si cette allégation est en fait valide, je voudrais que M. Joyal nous dise, au nom du gouvernement du Canada, ce qu'il propose comme mesure pour résoudre le problème de l'accessibilité, et quel devrait être le rôle du gouvernement fédéral et des provinces à cet égard? Je ne crois pas que ce soit le cas, mais s'il existe un problème d'accessibilité, j'aimerais qu'il nous dise comment le résoudre.

Le sénateur Stewart: J'ai ici le rapport du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. J'essaie de comparer certains des éléments du rapport à certaines des choses qu'a dites M. Donahoe dans son éloquente présentation. Il y a deux points. Le premier porte sur le montant des transferts. J'ai trouvé le passage suivant à la page 145 du rapport du Groupe de travail:

> Comme le mentionne le chapitre III, il existe une controverse à propos de l'ampleur de l'aide fédérale: la contribution fédérale est-elle égale aux paiements en espèces (FPE) augmentés de la valeur du transfert fiscal connexe ou aux versements en espèces seulement? Cependant, quel que soit le calcul choisi, il ne fait aucun doute que les mesures prises par le gouvernement fédéral au cours des années ont, d'une façon ou d'une autre, appuyé dans une mesure remarquable le financement provincial de l'enseignement postsecondaire.

C'est la première phrase plutôt que l'observation qui me préoccupe. Au tableau de la page 146, on peut voir la part fédérale du financement des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire pour diverses années. Dans le cas de la Nouvelle-Écosse—avec laquelle vous êtes le plus familier—le versement en espèces, à l'exclusion de la garantie de recettes, qui a été abolie, s'établirait à 50.2 p. 100 de l'ensemble des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire dans la province. Si vous ajoutez à cela les transferts fiscaux et la péréquation, la part fédérale serait de 77 p. 100. Grâce aux discussions que j'ai eues en Nouvelle-Écosse, je sais que ce 77 p. 100 est considéré comme très important, et qu'il sert de base pour critiquer les contributions du gouvernement provincial à l'enseignement postsecondaire. Cela fait partie de l'argument voulant que l'argent ne se rend pas. J'aimerais savoir si le gouvernement considère que l'argent supplémentaire qu'il reçoit dans le cadre de la péréquation peut être utilisé par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse comme bon lui semble; ou est-ce que l'argent devrait être utilisé pour un, deux ou trois programmes établis; ou est-ce que l'argent devrait être divisé en fonction d'une formule quelconque, selon laquelle 31.2 p. 100

[*Text*]

Into which of those stalls do you put the yield from those extra abatement tax points?

Mr. Donahoe: Our attitude in Nova Scotia is that those "tax points" should be used, in the context of our discussions today, for post-secondary education. We also believe that it is completely possible—probably not appropriate but possible, and certainly legal—for a government of the day in Nova Scotia to make a judgment that would have those moneys used for some other purpose. But I say to you that I am not here as a representative of the province; suggesting that the Government of Canada should not be applauded. Frankly, we have applauded them often for the very dramatic and substantial contribution and support that they send to the support of post-secondary education. The bottom line is that that is the history of this country. I know that many of you, being former provincial ministers and premiers, made that history. What concerns us is that no one can tell us, as provinces, what has gone wrong, what is now different about the efficiency and efficacy of what goes on in our country's post-secondary education system, as opposed to what it was doing for our country five or ten years ago.

Senator Stewart: Let us keep to the figures for a moment, because this is what tends to get emphasized.

The Chairman: But does the minister have the figures?

Mr. Donahoe: I do not have a copy of the report, but I am aware of it and I have read it. What year is it for those figures?

Senator Stewart: It would be 1981-82. The report was in 1981. They had hard figures for earlier years.

Mr. Donahoe: Does the table to which you are now making reference show the total expenditure on post-secondary education in Nova Scotia?

Senator Stewart: It is described as "Total post-secondary operating costs".

Mr. Donahoe: What is that figure in the table?

Senator Stewart: The figure is $176,074,000. That was the estimated figure for 1981-1982. We would probably get a harder figure if we went back to 1980-81. It was $184,319,000.

Mr. Donahoe: The $176,000,000 figure is shown in that document as the total expenditure in that year on operating costs; and what was the Government of Canada's contribution to that?

Senator Stewart: It depends on which way you do it. It is cash less the revenue guarantee. Let us take 1980-81, because the next year is the estimated year. It shows the cash, less the yield from the revenue guarantee, as $71,218,000. But if it is cash, the tax point—less the revenue guarantee—is $113,344,000, whereas the total expenditure on post-secondary operating cost in Nova Scotia was $164,319,000. For that year the cash payment from Canada would be 43.3 per cent of the total post-secondary operating costs in the province. But if you take in the yield from the tax point equalized, it is 68.9 per cent. This figure makes it difficult to suggest that the Province

[*Traduction*]

serait consacré à l'enseignement postsecondaire? Il y a trois possibilités. Comment l'argent de la péréquation est-elle utilisé?

M. Donahoe: En Nouvelle-Écosse, nous sommes d'avis que cet argent supplémentaire devrait être utilisé pour l'enseignement postsecondaire. Nous estimons également qu'il est tout à fait possible—probablement pas convenable, mais possible, et certainement légal—que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse décide un jour d'utiliser cet argent à d'autres fins. Je tiens toutefois à vous dire que je ne suis pas ici pour représenter la province, et me plaindre du gouvernement du Canada. Honnêtement, nous l'avons félicité très souvent pour sa contribution et son appui importants à l'enseignement postsecondaire. En réalité, il s'agit de l'histoire de notre pays. Je sais que bon nombre d'entre vous, en tant qu'anciens ministres et premiers ministres provinciaux, avez contribué à cette histoire. Ce qui nous préoccupe, c'est que personne ne peut nous dire, en tant que provinces, ce qui a mal tourné, comment l'efficience et l'efficacité de notre système national d'enseignement postsecondaire a évolué, par rapport à la situation d'il y a cinq ou dix ans.

Le sénateur Stewart: Revenons aux chiffres pour un instant, parce que c'est là-dessus que nous avons tendance à insister.

Le président: Est-ce que le ministre a les chiffres?

M. Donahoe: Je n'ai pas le rapport ici, mais je le connais, et je l'ai lu. Ces chiffres portent sur quelle année?

Le sénateur Stewart: 1981-1982. Le rapport a été publié en 1981. Il comportait des chiffres pour les années précédentes.

M. Donahoe: Est-ce que le tableau dont vous parlez fait état des dépenses totales pour l'enseignement postsecondaire en Nouvelle-Écosse?

Le sénateur Stewart: Il fait état du «Total des frais de fonctionnement du postsecondaire».

M. Donahoe: Quel chiffre est indiqué dans le tableau?

Le sénateur Stewart: 176 074 000 $. Il s'agit des prévisions pour 1981-1982. Nous pourrions probablement obtenir un chiffre plus exact pour l'année 1980-1981. Il était alors de 184 319 000 $.

M. Donahoe: Les 176 000 000 $ correspondent aux dépenses totales de l'année en cause pour les frais de fonctionnement; combien le gouvernement du Canada a-t-il contribué?

Le sénateur Stewart: Cela dépend de la façon de calculer. Il s'agit des espèces moins la garantie de recettes. Prenons l'année 1980-1981, parce que les chiffres pour l'année suivante ne sont que des prévisions. Le montant indiqué est de 71 218 000 $, et correspond aux espèces moins la garantie de recettes. Mais s'il s'agit d'espèces, les transferts fiscaux—moins la garantie de recettes—étaient de 113 344 000 $; alors que les dépenses totales pour les frais de fonctionnement du postsecondaire en Nouvelle-Écosse s'élevaient à 164 319 000 $. Pour l'année en cause, les versements en espèces du Canada représenteraient 43,3 p. 100 du total des frais de fonctionne-

[*Text*]

of Nova Scotia is flowing through all the federal money, cash plus the yield from the tax points.

The Chairman: I think that is the basic question: whose tax points are they?

Senator Stewart: That is the question I asked.

Senator Hicks: I think the minister answered your question perfectly accurately when he said that it was appropriate that the moneys go for education, but certainly under the laws of Canada as they now are, it is not necessary for them to do so, and there is nothing illegal about using them in some other way. It is a matter of judgment which we have left entirely to the provincial authorities.

Senator Stewart: I am not questioning that, but the difficulty is that, when you have these figures, it becomes awkward to explain what is happening to the federal taxpayer as distinct from the provincial taxpayer. Nova Scotia's case looks very good, but when it is compared with Prince Edward Island, the federal taxpayer must throw up his hands because in that case it would appear that the Government of Prince Edward Island is receiving considerably more money than it is spending for this purpose. What does the taxpayer in, for example, British Columbia say?

Mr. Donahoe: I know that Senator Tremblay wants to interject, but I want to be sure of what we are now talking about. Are we talking about a contention that in the year to which reference has been made, 1980-81, there is evidence to the effect that there were fewer dollars dedicated to post-secondary education in Nova Scotia than were in fact sent by the Government of Canada to the Province of Nova Scotia under the designation "contribution towards post-secondary education?"

Senator Stewart: The figures would suggest that that is true in the case of Prince Edward Island, but I think the unstated point is the one that was mentioned in the Senate, that since 1967 there has been the ground rule that the share shold be 50-50. If you look at the cash, it looks as if it is just about dead on, but, if you move away from that and look at the tax points, it is not dead on.

Mr. Donahoe: Coming back to your question of a few moments ago, talking as we are and having operated as we all thought we were, on a so-called block-funding approach, is it not a reasonable contention for the provinces to respond by saying that any attempt to define a federal "share" by relating transfers to expenditures is quite candidly a denial of what block funding was supposed to be all about? If our "federal share" is somehow tied to expenditures, that is not block funding; that is dedicated transfers.

Senator Thériault: But it was block funding for a purpose.

Mr. Donahoe: Or several purposes.

[*Traduction*]

ment du postsecondaire dans la province. Cependant, si l'on tient compte de la péréquation, la proportion serait de 68,9 p. 100. Il est difficile d'établir d'après ces chiffres que la Nouvelle-Écosse consacre à l'enseignement postsecondaire la totalité de l'argent qu'elle reçoit du fédéral, soit les espèces plus les transferts fiscaux.

Le président: Il s'agit à mon avis de la question fondamentale—à qui appartiennent ces transferts fiscaux?

Le sénateur Stewart: C'est la question que j'ai posée.

Le sénateur Hicks: Je crois que le ministre a parfaitement répondu à votre question lorsqu'il a déclaré que l'argent devrait être consacré à l'éducation, mais que les provinces ne sont pas tenues par les lois canadiennes actuelles de le faire, et qu'il n'y a rien d'illégal à l'utiliser d'une autre façon. Il s'agit d'une question de jugement qui relève entièrement des provinces.

Le sénateur Stewart: Je n'en doute pas, mais je trouve qu'il est difficile d'utiliser ces chiffres pour expliquer quelle est la part du contribuable fédéral par rapport à celle du contribuable provincial. Les choses semblent bien se passer en Nouvelle-Écosse, mas si l'on prend la situation à l'Île-du-Prince-Édouard, le contribuable fédéral doit être sidéré de constater que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard reçoit beaucoup plus d'argent qu'il n'en dépense dans ce domaine. Qu'est-ce qu'en dit, par exemple, le contribuable de Colombie-Britannique?

M. Donahoe: Je sais que le sénateur Tremblay voudrait intervenir, mais je voudrais m'assurer de ce dont nous sommes en train de parler. Est-il bien question de l'argument selon lequel pour l'année de référence, soit 1980-1981, on aurait consacré moins d'argent à l'enseignement postsecondaire en Nouvelle-Écosse que le gouvernement du Canada n'en a envoyé à cette province au chapitre des «contributions à l'éducation postsecondaire»?

Le sénateur Stewart: Les chiffres indiquent que c'est vrai dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, mais je pense qu'il faut en déduire, comme on l'a signalé au Sénat, que depuis 1967, on tenait pour acquis que la part de chaque niveau de gouvernement devait être de la moitié. Si l'on considère les montants d'argent, on arrive à peu près à égalité, mais si l'on considère les points d'impôt, ce n'est plus la même chose.

M. Donahoe: Pour en revenir à la question que vous posiez tout à l'heure, concernant le financement par blocs, les provinces n'ont-elles pas raison de répondre que toute tentative de définir la part du fédéral en comparant les transferts aux dépenses est tout simplement incompatible avec le principe même du financement par blocs? Si la part du fédéral est liée aux dépenses, il ne s'agit plus de financement par blocs, mais au contraire de transferts spécifiques.

Le sénateur Thériault: Mais il s'agissait de financement par blocs à une fin précise.

M. Donahoe: Ou à diverses fins.

[*Text*]

Senator Stewart: That is why I asked which of the three options is to be used within the three programs, or is it to be used outside for a fourth program such as highays, which is an important requirement? It has been said that Quebec is the only province that has respected throughout the years the agreement or system implemented in 1967-68 under which the federal share was to be kept at 50 per cent. That was Senator Tremblay speaking.

Senator Tremblay: I was referring to tables presented to us in February 1982 by Senator Hicks. The fiscal transfer system of block funding came into being in 1977, at which time the federal contribution was 13.5 points on income of individuals and one point on corporations. In the case of Quebec, this goes back even further. In 1960-61 the same principle was applied through the Fleming-Sauvé formula. Through the system of tax-sharing, these points are really provincial moneys. Quebec is collecting those points and they are included in the income tax form of Quebec. The same thing applies for unemployment except that according to the tax-collecting agreement the federal government collects the taxes in the name of the provinces. That was the difference introduced in 1977. The provinces have a real case here because it is their money and they are responsible for raising that money through taxation. When the federal government says it is their money because they have to collect it and be responsible for it, that is not true. They are collecting the money in the name of the provinces.

As to the problem of whether the federal contribution should represent 50 per cent of the actual operating expenses of post-secondary education, including the tax points, we have to go back to what Senator Murray mentioned in the Senate the other day, the technicality through which the block grants are divided, that being the purely artificial process based on 1975-76 incentives. Historically, the tax points and the other payments have been divided on the basis that 32 per cent of the funds should be allocated to post-secondary education and the remainder to health. However, things have changed since 1975-76, although they have kept the arbitrary allocation. The reason this allocation does not work is that the system of increasing the transfers did not increase at the same pace as expenses for post-secondary education. Besides that, the provinces had the freedom to either allocate the moneys to health or post-secondary education. We have to take all these facts into account in discussing the basic principles of the bill; otherwise, we will never understand what is going on in that system.

Senator Stewart: I will not ask Mr. Donahoe whether he accepts Senator Tremblay's interpretation of the abatement points. Let me go to the question of consultation referred to in clause 9 of the bill. I am looking at the so-called Breau Report, page 129 of the English version. The following passage I intend to quote is in italics, and states:

> *The Task Force appreciates fully, however, that because education is under provincial jurisdiction, responsibility*

[*Traduction*]

Le sénateur Stewart: C'est pourquoi j'ai demandé laquelle des trois possibilités on allait utiliser au sein des trois programmes, ou si au contraire on allait consacrer l'argent à un quatrième programme, comme celui des autoroutes, qui constitue un poste important dans les budgets. On a dit que le Québec était la seule province qui ait respecté intégralement l'accord ou le système mis en œuvre en 1967-1968 et en vertu duquel la part du fédéral devait rester de 50 p. 100. C'est le sénateur Tremblay qui l'a fait remarquer.

Le sénateur Tremblay: Je voulais faire référence aux tableaux que nous a présentés le sénateur Hicks en février 1982. Le système de transfert fiscal du financement par blocs est entré en vigueur en 1977, alors que la contribution fédérale était de 13,5 points sur le revenu des particuliers et de un point sur le revenu des sociétés. Dans le cas du Québec, il faut remonter plus loin en arrière. En 1960-1961, on a appliqué le même principe dans la formule Fleming-Sauvé. En vertu du système de partage fiscal, ces points sont en réalité de l'argent provincial. Le Québec en assure la perception et ils doivent figurer sur les formulaires d'impôt sur le revenu du Québec. Le même principe s'applique à l'assurance-chômage, mais en vertu de l'accord de perception des impôts, le gouvernement fédéral perçoit ces taxes au nom de la province. C'est la différence qui est entrée en vigueur en 1977. Les provinces ont un excellent argument en l'occurence, car il s'agit de leur argent, qu'elles sont chargées de lever sous forme d'impôts. Lorsque le gouvernement fédéral prétend que cet argent lui appartient parce qu'il doit en assurer la perception et en garder la responsabilité, ce n'est pas vrai. Le fédéral perçoit cet argent au nom des provinces.

Quand à savoir si la contribution fédérale doit représenter 50 p. 100 des dépenses de fonctionnement de l'éducation postsecondaire, y compris les points d'imposition, nous devons nous reporter à ce qu'a déclaré l'autre jour le sénateur Murray au Sénat, à propos du détail technique par lequel les subventions par blocs sont divisées, selon une formule tout à fait artificielle fondée sur les mesures d'encouragement de 1975-1976. Historiquement, les points d'impôt et les autres versements ont été divisés de telle façon que 32 pour cent des fonds étaient affectés à l'éducation postsecondaire, tandis que le reste allait à la santé. Pourtant, les choses ont changé depuis 1975-1976, mais la répartition est toujours arbitraire. L'échec de cette formule est dû au fait que les transferts n'ont pas augmenté au même rythme que les dépenses de l'éducation postsecondaire. En outre, les provinces avaient la possibilité de choisir entre l'éducation postsecondaire ou la santé. Nous devons tenir compte de tous ces facteurs pour apprécier les principes fondamentaux du projet de loi; autrement, nous ne comprendrons jamais ce qui se passe.

Le sénateur Stewart: Je voudrais demander à M. Donahoe s'il accepte l'interprétation du sénateur Tremblay concernant les points d'abattement. Je voudrais en venir à la question de la consultation évoquée à l'article 9 du projet de loi. Voici ce qu'on lit à la page 129 de la version anglaise: Je voudrais citer le passage suivant, imprimé en italique:

> *Nous sommes toutefois pleinement conscients du fait que, l'enseignement étant du ressort des provinces, c'est à ces*

[*Text*]

for coping with change and effectively serving broad Canadian interests must rest with the provinces and their institutions. Therefore, we believe that there should be an effective consultation mechanism to ensure concerted efforts by all concerned to establish and attain the goals that are of mutual interest to both orders of government.

The report goes on to state:

This necessity was accepted at the conclusion of the 1976 First Ministers' Conference, where it was agreed that the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) and the Secretary of State would meet regularly to discuss questions of mutual interest. It is apparent that this arrangement has not become fully operational, and failure to achieve this goal has tended to undermine the rationale for the commitment of the federal government to continue to provide general support to the provinces for higher education.

My question is: On the assumption that conferences with respect to the use of moneys being provided did not take place, was that because the Secretary of State was not available, his people were not available, or was there a resistance on the part of the Council of Ministers of Education, Canada, or resistance on the part of individual ministers? Why did this consultation, which apparently was agreed upon at the beginning of the present arrangement, break down so that this bill seems to make mandatory at least reporting on any conference that might take place, although the conferences or consultations themselves are not legally required? What is the story there?

Mr. Donahoe: The story, senator, is, as I indicated earlier, that there have been 11 occasions since 1977 when the Council of Ministers of Education has had the Secretary of State in its midst to discuss a number of issues. Over time, as I have attempted to indicate to the members of the committee today, the province governments have put to the Secretary of State, particularly during the past couple of years, what we think are reasonable, clear and, quite honestly, not overly difficult questions. That dialogue is going on, although it may not, as the Breau Report suggests, have been formalized to the extent that some in 1976 felt it might have been or should have been.

As I attempted to tell the members of the committee earlier, we asked the Government of Canada what are the national education objectives, the national economic objectives, which it says the country's post-secondary education system is failing to respond to and to act upon. Quite frankly, the situation is not a lack of dialogue; it is a lack of getting answers to what we think are fairly respectable questions.

Senator Stewart: My question was more specific than that and dealt with the period from when the new arrangement achieved at the First Ministers' Conference in 1976 went into effect up to the period when the Breau Report said that those consultations had not become fully operational. I am not talking about what has happened since the Breau Report came out.

[*Traduction*]

dernières et à leurs institutions qu'il revient de faire face au changement et de répondre efficacement aux besoins généraux du Canada. Par conséquent, nous préconisons la mise en place d'un mécanisme efficace de consultation qui permette de concerter les efforts de toutes les parties intéressées en vue de fixer et d'atteindre les objectifs qui sont d'intérêt mutuel pour les deux ordres de gouvernement.

Le rapport continue ainsi.

Ce besoin avait été reconnu à l'issue de la conférence des Premiers ministres de 1976, où l'on était convenu que le Conseil des ministres de l'Education du Canada (CMEC) et le Secétaire d'État se rencontreraient périodiquement pour débattre des questions d'intérêt mutuel. Ce mécanisme ne s'est pas entièrement concrétisé, ce qui a eu tendance à affaiblir les raisons de l'engagement du gouvernement fédéral de maintenir son aide générale aux provinces dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Ma question est la suivante: s'il est vrai que les conférences prévues pour déterminer l'emploi de cet argent n'ont pas eu lieu, est-ce parce que le Secrétaire d'État et ses fonctionnaires n'étaient pas disponibles ou y a-t-il eu de la résistance de la part du Conseil des ministres de l'Education ou des ministres à titre individuel? Pourquoi cette consultation, dont le principe avait été admis au début du présent accord, a échoué de telle sorte que ce projet de loi semble obliger les parties à se présenter à toutes les conférences qui pourraient intervenir, alors que la loi n'exige pas de conférence ni même de consultation? Qu'en est-il exactement?

M. Donahoe: Comme je l'ai indiqué précédemment, sénateur, il est arrivé à 11 reprises depuis 1977 quele Conseil des ministres de l'education s'entretienne d'un certain nombre de questions avec le Secrétaire d'État. Comme j'ai entreprise de l'indiquer aux membres du Comité aujourd'hui, les gouvernements provinciaux ont posé au Secrétaire d'État ce que nous considérons comme des questions raisonnables, claires, tout à fait honnêtes et sans difficultés excessives, en particulier au cours des deux dernières années. Ce dialogue se poursuit, bien que, comme l'indique le rapport Breau, il n'a pas atteint le niveau des relations officielles que certains voulaient lui donner en 1976.

J'ai déjà tenté d'indiquer tout à l'heure aux membres du Comité que nous avons demandé au gouvernement du Canada de nous préciser les objectifs nationaux en matière d'éducation et d'économie auxquels le système d'éducation post-secondaire du pays ne répond pas. En toute franchise, il ne s'agit pas d'un problème d'absence de dialogues, mais au contraire d'un problème d'absence de réponses à des questions qui nous semblent tout à fait légitimes.

Le sénateur Stewart: Ma question était plus précise que cela et concernait la situation qui a débuté lors de l'entrée en vigueur du nouvel accord conclu à la Conférence des premiers ministres de 1976, et qui a prévalu jusqu'à ce que le rapport Breau signale que ces consultations n'avaient pas donné tous les résultats escomptés. Je ne veux pas parler de ce qui s'est passé depuis la parution du rapport Breau.

[*Text*]

Did the Government of Canada at the time of the Breau Report have some ground for feeling that those consultations, agreed upon in 1976, were not taking place adequately, had not become fully operational, that there had been failure—to use the language of the Breau Report—up to that time?

Mr. Donahoe: If I may, Mr. Chairman, it is clear because they said to the Breau Commission that, yes, indeed, representatives of the Government of Canada were of the view that discussions and dialogue had not taken place which some in 1976 suggested should or could.

I repeat, I have been around the CMEC table since the fall of 1978 and—I will not have them in the right order and one of them was not there all that long—I can remember what I consider to be important dialogue with Francis Fox, David MacDonald, Gerry Regan, and Serge Joyal. I may have missed someone, and my apologies to whoever that is.

Again, with the greatest of respect, I do not know that your question really helps a great deal in the sense of what we are saying to you as provinces, which is that there is a mood on the part of the Government of Canada today that it should have a greater influence in the power, direction and control. Certainly, that has been the mindset of the Government of Canada over the past two or three years. We, as provinces, with the constitutional jurisdiction and responsibility, ask, and we think rightly so, that you please tell us what those concerns are. In a sentence, and please forget the repetition, we do not believe that we have been given complete responses to those questions.

Senator Stewart: Then you would not have agreed in 1976 to this arrangement that was made to the effect that there would be meetings held between the Council of Ministers of Education, Canada, and the Secretary of State so that they could discuss questions of mutual interest.

Mr. Donahoe: I would not have agreed to that?

Senator Stewart: Yes, because you would have regarded that as an intrusion upon provincial responsibilities.

Mr. Donahoe: On the contrary, I would have, as I do today, welcomed the opportunity to have that kind of dialogue with any Secretary of State.

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Donahoe: May I say, Mr. Chairman, I have some question in my mind—and the current executive director of CMEC has a question in his mind—as to whether or not there was any "formal agreement" that there be that kind of continuing formalized set of agendas to pursue that. The Council of Ministers of Education has repeatedly said that it will engage in dialogue with any Secretary of State. We have done that. As I have said a number of times this afternon, we are simply saying that that dialogue has not, from our vantage point, produced answers to questions we have put.

The Chairman: I do not think there are any further questions. I have no other senator's name on my list. On behalf of the members of the committee, I wish to thank you and your colleague for your appearance today. Your presentation was extremely well prepared. We are indebted to you. Thank you for your patience and your company.

[*Traduction*]

Au moment du rapport Breau, le gouvernement du Canada était-il fondé à penser que ces consultations, dont le principe avait été admis en 1976, ne se déroulaient pas comme prévu, qu'elles n'avaient pas donné tous les résultats escomptés et—pour reprendre la formulation du rapport Breau—qu'elles avaient échoué?

M. Donahoe: Monsieur le président, cela est bien certain, car on a dit à la Commission Breau que les représentants du gouvernement du Canada estimaient en effet que la discussion et le dialogue ne s'étaient pas déroulés comme certains l'avaient préconisé en 1976.

Encore une fois, j'ai participé aux travaux du Conseil des ministres de l'Éducation depuis l'automne 1978 et je me souviens d'échanges importants avec Francis Fox, avec David MacDonald, avec Gerry Regan et avec Serge Joyal. Si j'ai oublié l'un des secrétaires d'État dans cette énumération, il voudra bien m'en excuser.

Sauf tout le respect qui vous est dû, je ne pense pas que votre question soit bien utile, car ce que nous voulons vous dire, en tant que provinces, c'est que le gouvernement du Canada a maintenant la volonté de diriger plus précisément les opérations. Cette volonté se manifeste depuis deux ou trois ans. Nous, en tant que provinces investie par la Constitution de certaines compétences et responsabilités, nous vous demandons légitimement de nous dire à quoi vous voulez en venir. En deux mots, et vous voudrez bien m'excuser de me répéter, nous ne pensons pas que nous ayons obtenu des réponses satisfaisantes à ces questions.

Le sénateur Stewart: Vous n'auriez donc pas accepté en 1976 cet accord qui prévoyait des rencontres entre le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada et le Secrétaire d'État, où il devait être question des sujets d'intérêt mutuel.

M. Donahoe: Je n'aurais pas accepté cet accord?

Le sénateur Stewart: Non, car vous y auriez vu une ingérance dans un domaine de compétence provinciale.

M. Donahoe: Au contraire, comme aujourd'hui, j'aurais accueilli très favorablement cette possibilité d'établir un dialogue avec le Secrétaire d'État.

Le sénateur Stewart: Merci, monsieur le président.

M. Donahoe: Monsieur le président, je voudrais poser une question qui intéresse sans doute également le directeur exécutif du Conseil des ministres de l'Éducation: y a-t-il eu ou non un accord officiel prévoyant une série de rencontres officielles à ce sujet? Le Conseil des ministres a déclaré à différentes reprises qu'il était prêt à s'entretenir avec le Secrétaire d'État. Nous l'avons dit. Comme je l'ai dit à plusieurs reprises cet après-midi, nous voulons simplement dire que de notre point de vue, ce dialogue n'a pas apporté de réponses à nos questions.

Le président: Je ne pense pas qu'il y ait d'autres questions à vous poser, ou du moins, je n'ai plus personne sur ma liste. Au nom des membres du Comité, je voudrais vous remercier, vous et vos collègues, d'avoir comparu aujourd'hui devant nous. Vous avez parfaitement préparé votre intervention. Nous vous

[*Text*]

Honourable senators, Senator Murray has a suggestion to make.

Senator Murray: Mr. Chairman, I agree it has been a very interesting afternoon. The witnesses on behalf of the Council of Ministers of Education Canada, have raised some very important and serious concerns. Other concerns have been expressed by senators during the debate on second reading of this bill. Some of those concerns relate to clause 9 of the bill, and I need not go into that now except to say that since the bill has been passed by the House of Commons, statements have been made by the Secretary of State, among others, concerning the intentions of the federal government in the short-term and the medium-term future with regard to post-secondary education. In view of all of that, I think it is only right and proper that the committee should hear from the federal minister before it proceeds further with this legislation. I therefore suggest that we invite the Secretary of State of Canada to appear before the committee so that we can put some questions to him.

The Chairman: We have not invited the minister up to this point, nor have we invited other witnesses. The committee is completely open on that and is at your disposal. If you decide that you would like to have the federal minister appear before us, we will make arrangements to invite him and try to find a time that is acceptable to him and to the members of the committee.

I do not know what the minister's time schedule is. We will have to check that. I do not know whether we could hear from him later this evening or tomorrow. That is something I cannot inform you of today, because I do not have that information. In the meantime, the question is whether the committee wishes to have the minister appear before it.

Senator Frith: Mr. Chairman, I agree that we have had a useful and complete presentation of the point of view of the provinces on this legislation. However, I do not believe that the record is incomplete. In fact, I think it is quite complete as to what the federal position is on this legislation and I do not think it is necessary for us to have the minister here. The sponsor of the bill has been briefed by the department, and has been quite capable of putting forward the federal position. I believe that the real issue before us has been well delineated and elaborated by the minister. It seems to me that it really comes down to a question of whether there should be consultation before the bill is passed, and that consultation should continue before the bill is passed, or whether the bill should be passed and the consultation which is referred to in the bill then take place. I think that is the basic difference between the provinces and the federal government. We have heard the evidence; that is the issue and I do not think it necessary to have the minister appear before the committee. I am ready to vote on reporting the bill right now, Mr. Chairman.

[*Traduction*]

en sommes très obligés. Je vous remercie de votre patience et de votre amabilité.

Honorables sénateurs, le sénateur Murray voudrait faire une proposition.

Le sénateur Murray: Monsieur le Président, je reconnais que cette séance a été très intéressante. Les temoins représentant le CMEC ont soulevé des questions très importantes et très sérieuses. D'autres préoccupations ont été formulées par les sénateurs au cours du débat sur la présentation de ce projet de loi en deuxièmne lecture. Certaines d'entre elles concernent l'article 9 du projet de loi, et je ne veux pas revenir sur ce sujet maintenant, sinon pour dire que depuis l'adoption de ce projet de loi à la Chambre des communes, le Secrétaire d'État, notamment, a évoqué les intentions du gouvernement fédéral à court et à moyen termes concernant l'éducation postsecondaire. Compte tenu de tout ce contexte, je pense qu'il convient que notre Comité entende le point de vue du ministre de la Couronne avant de poursuivre son étude du projet de loi. Je propose donc que nous invitions le Secrétaire d'État du Canada a comparaître devant le Comité de façon que nous puissions lui poser des questions.

Le président: Nous n'avons pas encore invité le Secrétaire d'État, et nous n'avons pas convoqué d'autres témoins. Le Comité est tout à fait disposé à étudier votre demande et se tient à votre disposition. Si vous estimez qu'il y aurait lieu d'inviter le Secrétaire d'État, nous allons l'inviter et nous tâcherons de trouver un moment qui lui convienne et qui convienne également aux membres du Comité.

Je ne connais pas l'emploi du temps actuel du ministre. Nous devrons vérifier cela. Je ne sais pas si nous pourrons recueillir son témoignage aujourd'hui même ou demain. Je ne peux pas vous donner de réponse dès maintenant, car je ne dispose pas des renseignements nécessaires. Pour l'instant, il s'agit de savoir si le Comité souhaite entendre le témoignage du ministre.

Le sénateur Frith: Monsieur le Président, je conviens que le point de vue des provinces au sujet du projet de loi nous a été exposé de façon détailliée et que cela nous est très utile. Je ne crois pas pour autant qu'il manque des éléments au procès-verbal. En fait, je pense qu'on y voit très bien l'opinion du gouvernement fédéral au sujet du projet de loi et je ne crois pas qu'il soit nécessaire de faire témoigner le ministre. Le ministère a bien informé le parrain du projet de loi qui a su expliquer clairement la position du gouvernement fédéral. Je suis d'avis que le ministre a bien cerné et expliqué la question dont nous sommes saisis. Il me semble qu'on peut tout résumer à une seule question: devrait-il y avoir des consultations avant que le projet de loi ne soit adopté et ces consultations devraient-elles se poursuivre jusqu'à son adoption ou, au contraire, le projet de loi devrait-il être adopté avant que n'aient lieu les consultations qu'il prévoit? Voilà la principale différence entre la position des provinces et celle du fédéral. Nous avons entendu les témoignages; tout est là et je crois qu'il est inutile de faire témoigner le ministre. Quant à moi, je suis prêt à adopter la motion proposant que nous fassions rapport du projet de loi dès maintenant, monsieur le Président.

[*Text*]

The Chairman: Are there any other senators who wish to comment?

Senator Flynn: We know that Senator Frith is ready to vote for the bill right now; in fact, I think he would have voted for the bill last week, even before the committee met or heard anyone.

The question, however, is whether the statements made by the minister, to which Senator Murray referred, throw another light on the bill. Therefore I do not see why we should not give the minister the opportunity to explain his statements. The way Senator Frith speaks, he is taking the same attitude that has been described by the witness. In other words, there was no need to consult; no need to discuss. "That is our position. Take it or leave it." What I am saying is that if it is a mere continuation of the attitude of the federal government, I can understand that and the committee can support that, but I certainly cannot agree that we would not gain something by listening to the minister. At least we could perhaps try to understand him.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I have read the minister's statement and I fail to discern in that statement any change in his position or in the government's position. Perhaps I did not read the statement in the same way as Senator Murray read it. Perhaps Senator Murray could tell us what it is that he thinks that the Secretary of State could tell us that we do not already know?

Senator Murray: Mr. Chairman, this would be the purpose of having the minister here, but perhaps Senator Thériault should, first of all, read the section of the bill, which seems quite innocuous as I said, about consultation, and so on, together with—

Senator Thériault: Mr. Chairman, I must reiterate that I have already read the statement very carefully.

Senator Murray: No, Mr. Chairman, I am saying that I think Senator Thériault should read that section together with the statement of the minister, which a great many people, myself included, would find a good deal more alarming, even menacing, than a section of the bill which I, and many other people, have found innocuous. I would like to know, and I think we all should know, the country should know, just what the minister and the government mean to convey. What message are they trying to send to the provinces and to the country as to their intentions in this field of post-secondary education?

As Senator Frith has pointed out, Senator Hicks has, indeed, done a very good job as the sponsor of this bill. However, Senator Hicks has made it very clear, for example in his presentation not only today but in the Senate on two previous occasions, including the occasion on which he sponsored the bill, that he never believed nor supported the concept of block funding in the first place. Also, this afternoon and again in one of his previous speeches in the Senate, he quoted the distinguished scholar, Professor Corry, as stating that under the Peace, Order and Good Government clause of the Constitution, the federal government would be authorized, justified and within its rights to make some intervention into the field of

[*Traduction*]

Le président: D'autres sénateurs ont-ils des observations à faire?

Le sénateur Flynn: Nous savons que le sénateur Frith est prêt à se prononcer sur le projet de loi; en fait, je pense que nous l'aurions tous adopté la semaine dernière, avant même de tenir une seule séance ou d'entendre un seul témoin.

Il s'agit cependant de savoir si les déclarations que le ministre a faites et dont le sénateur Murray a parlé jettent un autre éclairage sur le projet de loi. Je ne vois donc pas pourquoi nous ne devrions pas donner au ministre l'occasion d'expliquer ses propos. A en juger par ce que le sénateur Frith a dit, il adopte l'attitude que le témoin a décrite. En d'autres termes, les consultations n'étaient pas nécessaires; il est donc inutile d'en parler. «Voilà ce que nous en pensons, c'est à prendre ou à laisser». Ce que je veux dire, c'est que s'il s'agit simplement ici d'adopter la même attitude que le gouvernement fédéral, je le comprends très bien et le Comité est d'accord là-dessus, mais cela ne veut certainement pas dire que nous ne gagnerions rien à entendre le ministre. Nous pourrions peut-être au moins essayer de comprendre son point de vue.

Le sénateur Thériault: Monsieur le Président, j'ai lu la déclaration du ministre et je n'y ai décelé aucun changement dans sa position ni dans celle du gouvernement. Peut-être ne l'ai-je pas lue dans la même optique que le sénateur Murray. Le sénateur pourrait peut-être nous dire ce que le secrétaire d'État pourrait, d'après lui, nous révéler que nous ne sachions déjà.

Le sénateur Murray: Monsieur le Président, c'est pour cela que nous inviterions le ministre, mais le sénateur Thériault devrait peut-être avant tout lire l'article du projet de loi, qui encore une fois me semble tout à fait inoffensif, qui parle sur la consultation de même que . . .

Le sénateur Thériault: Monsieur le Président, je répète que j'ai déjà lu attentivement la déclaration.

Le sénateur Murray: Non, monsieur le Président, je dis que le sénateur Thériault devrait peut-être lire l'article en question de même que la déclaration du ministre; beaucoup de gens la trouvent, comme moi, beaucoup plus alarmante et même menaçante que l'article en question qui apparaît inoffensif à beaucoup de gens et à moi le premier. J'aimerais savoir, comme nous tous, d'ailleurs, et même le pays, ce que le ministre et le gouvernement ont voulu dire. Quel message essaient-ils de transmettre aux provinces et au pays quant à leurs intentions dans le domaine de l'éducation postsecondaire?

Comme le sénateur Frith l'a souligné, le sénateur Hicks, comme parrain du projet de loi, a fait du très bon travail. Cependant, il a bien précisé, notamment dans son intervention d'aujourd'hui et à deux autres occasions, au Sénat, y compris le jour où il a présenté le projet de loi, qu'il n'a jamais cru au principe du financement par bloc et ne l'a jamais appuyé. De plus, cet après-midi et lors d'une intervention récente au Sénat, il a cité un intellectuel distingué, le professeur Corry, qui a déclaré qu'aux termes de l'article de la Constitution sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement, le gouvernement fédéral serait justifié et même qu'il aurait le droit d'intervenir dans le domaine de l'éducation parce que l'éducation a des objectifs nationaux qui dépassent les objectifs purement provinciaux.

[*Text*]

education on the grounds that there are national goals in education that exceed purely provincial goals.

There are all legitimate points of view, and I am not attempting to drive a wedge between Senator Hicks and the minister. As I say, Senator Hicks has been quite candid about his own position on the matter, but I would like to have the minister here to discuss the federal government's position. I do not think we could possibly lose by taking a day of the committee's time to discuss the matter with the minister and put some questions to him. After all, what is the urgency of this matter that the government has made it retroactive to the fiscal year 1983-84, which is now over, for goodness sake! I do not see what objection there could be to what I think is a perfectly reasonable request that we call upon the minister. The minister is quite capable of speaking for himself and elaborating on some of the comments that he made to the press in recent weeks.

Senator Steuart: Mr. Chairman, I would presume that the government's intention is what is written in this bill. They want it enacted into law. Was this the minister's bill? Did the minister take this through the house?

Senator Murray: Mr. MacLaren did.

Senator Steuart: That, then, intrigues me a little. Here is a minister who did not take the bill through and was not responsible directly for it. He may or may not have said something; he may or may not have been quoted accurately, which would not surprise me unduly—

Senator Murray: I think the Secretary of State is referred to specifically in that section—

Senator Steuart: I am not yet finished. Did you say that he referred specifically to this section? Allegedly he did, according to some press release. You are saying that you would like to find out what the position of the government is. Surely the government's position is what in this bill, which is very clear, with all due respect to Mr. Donahoe.

Senator Murray: No, I am saying that he is referred to in this section—

Senator Steuart: He may well have, or he may not have—

The Chairman: No, he is the minister responsible.

Senator Murray: He is referred to in the section: "The Secretary of State shall cause . . . " et cetera, et cetera.

Senator Steuart: Yes, he is the Secretary of State now, but he may not be in five or three years time. However, I have to believe that what the government's intention is what is in this bill. Does anyone know whether the minister was questioned in the other place?

Senator Hicks: I do not object to having the minister appear before us, and I do not go back on the two statements I made

[*Traduction*]

Ce sont tous là des points de vue légitimes et mon intention n'est pas d'opposer le sénateur Hicks et le ministre. Comme je l'ai dit, le sénateur a fait connaître son opinion sur le sujet avec une grande franchise, mais j'aimerais que le ministre vienne témoigner pour expliquer la position du gouvernement fédéral sur ce point. Je ne crois pas que nous aurions beaucoup à perdre en demandant au Comité de consacrer une journée à entendre le ministre et à l'interroger. Après tout, quelle est l'urgence d'une mesure que le gouvernement a rendue rétroactive à l'année financière 1983-1984 qui est maintenant terminée? Je voudrais bien le savoir. Je ne vois pas ce qu'on pourrait objecter à une requête que je considère parfaitement raisonnable, à savoir inviter le ministre à témoigner. Il est parfaitement capable de se défendre lui-même et de nous donner des éclaircissements sur certains propos qu'il a tenus devant les média ces dernières semaines.

Le sénateur Steuart: Monsieur le président, on peut présumer que le gouvernement a exposé ses intentions dans le projet de loi et qu'il tient à ce qu'il soit adopté. Ce projet de loi émane-t-il du ministre? Est-ce lui qui l'a parrainé à la Chambre?

Le sénateur Murray: Non, c'est M. MacLaren.

Le sénateur Steuart: Cela m'intrigue un peu. Voici un ministre qui n'a pas parrainé le projet de loi et qui n'en avait pas la responsabilité directe. Il a peut-être dit certaines choses ou il n'a peut-être rien dit; on l'a peut-être cité correctement ou incorrectement, ce qui ne me surprendrait pas outre mesure . . .

Le sénateur Murray: Je crois qu'on fait spécifiquement état du secrétaire d'État dans cet article . . .

Le sénateur Steuart: Je n'ai pas encore fini. Avez-vous dit que le ministre a parlé précisément de cet article? A en croire un communiqué de presse, il l'aurait fait. Vous dites que vous aimeriez connaître exactement la position du gouvernement; il est certain qu'elle est exposée dans le projet de loi, lequel est très clair, avec tout le respect que je dois à M. Donahoe . . .

Le sénateur Murray: Non, je vous dis qu'on parle de lui dans cet article . . .

Le sénateur Steuart: Il a très bien pu le faire ou ne pas le faire . . .

Le président: Non, il est le ministre responsable dans ce domaine.

Le sénateur Murray: On parle de lui dans l'article en question: il a dit «. . . »le secrétaire d'État fait déposer . . . », etc., etc.

Le sénateur Steuart: Oui, le ministre est secrétaire d'État maintenant, mais il pourrait ne plus l'être dans cinq ans ou même dans trois ans. Toutefois, force m'est de croire que ce qui est prévu dans ce projet de loi représente l'intention du gouvernement. Quelqu'un sait-il si le ministre a été interrogé là-dessus à l'autre endroit?

Le sénateur Hicks: Je ne m'oppose pas à ce que le ministre soit invité à témoigner devant nous et je ne reviendrai pas sur

[*Text*]

to which Senator Murray made reference. However, I would point out that they are completely irrelevant to the passage of this bill. All that this bill does is to impose the limitation of the six-and-five program for a two-year period, which makes the bill coincide with some other legislation, and so on. Therefore, I am not going back on my points. You cannot drive a wedge between me and the minister. My position with respect to block funding has been well known for many years, and I do not feel that I have to go back on the other points that Senator Murray raised. However, I do not think they are relevant to the issue before us now in this bill. That is all I wanted to say.

Senator Frith: I do not disagree that it would be interesting in the on-going business of consultation to hear from many ministers who may or may not be the present ones, or other ministers concerned. However, when I say that I do not think that we should call the minister, it is for the reason that I just do not think he would tell us anything that is relevant to the actual issue before us, namely, shall we report this bill with or whithout amendment? I just do not think that the minister would change his mind and amend it; I just do not think that that would happen. That is why I think we should deal with it right now.

The Chairman: I would like to get a consensus on whether or not we should invite the minister to appear.

Senator Hicks: Perhaps if he could come quickly—

Senator Murray: Mr. Chairman, if I may, the way to put it to the test is to move a motion, which I do, that the committee invite the Honourable Secretary of State to appear before us to discuss this bill.

Senator Thériault: Mr. Chairman, in amendment I would move that we hear the minister after we report the bill.

The Chairman: Your amendment, Senator Thériault, in some ways defeats the purpose of the whole operation.

Senator Steuart: Mr. Chairman, what are our plans for this bill?

Senator Flynn: You should ask Senator Frith.

Senator Steuart: No. You can ask Senator Frith. In the meantime, I will ask you, Mr. Chairman, whether you intend to carry on tonight and finish the matter?

The Chairman: I do not think we can carry on tonight. I do not think we are going to get the minister at this short notice, but we certainly can try. We will have to consider the sitting of the house tonight, and I think that will pose a problem. The best we can do is hope to get him tomorrow. The plans for all government bills is that they want them yesterday, but that

[*Traduction*]

les deux déclarations que j'ai faites et dont le sénateur Murray a parlé. Quoi qu'il en soit, je vous ferai remarquer qu'elles n'ont absolument rien à voir avec l'adoption du projet de loi. Le seul effet de ce projet de loi est d'imposer une limite de deux ans à l'application du programme des 6 et 5 p. 100, ce qui fait que le projet de loi coincidera avec certaines autres mesures, etc. Par conséquent, je ne reviendrai pas sur ce que j'ai dit. Vous ne pouvez nous opposer l'un à l'autre, le ministre et moi. Mon opinion sur le financement par bloc est bien connue depuis de nombreuses années et je ne crois pas devoir revenir sur les autres points que le sénateur Murray a soulevés. Par contre, je ne crois pas qu'ils aient le moindre rapport avec la question dont nous sommes saisis. C'est tout ce que je tenais à dire.

Le sénateur Frith: Je conviens qu'il serait intéressant, dans le processus permanent de consultation, de faire témoigner de nombreux ministres, qui ne seront peut-être pas les mêmes que les ministres actuels, ou mêmes d'autres ministres concernés. Or, si je dis que nous ne devrions pas, à mon avis, inviter le ministre à témoigner, c'est tout simplement parce que je crois qu'il ne nous dirait rien qui soit pertinent à la question que nous nous posons, à savoir: devrions-nous faire rapport de ce projet de loi avec ou sans amendement? Je ne crois tout simplement pas que le ministre changerait d'avis et l'amenderait; je n'y crois tout simplement pas. C'est pourquoi je dis que nous devrions expédier l'affaire dès maintenant.

Le président: Je voudrais que nous nous mettions d'accord et que nous décidions si nous allons ou non inviter le ministre à témoigner.

Le sénateur Hicks: Il lui serait peut-être possible de venir témoigner dans peu de temps . . .

Le sénateur Murray: Monsieur le président, si vous me permettez, la seule façon d'en avoir le cœur net, c'est de présenter une motion, ce que je fais dès maintenant, portant que le comité invite l'honorable secrétaire d'État à témoigner devant lui au sujet de ce projet de loi.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, je propose un amendement à cette motion voulant que nous entendions le ministre après avoir fait rapport du projet de loi.

Le président: Sénateur Thériault, votre amendement est en quelque sorte contraire à ce que nous essayons de faire.

Le sénateur Steuart: Monsieur le président, quelles sont nos intentions au sujet de ce projet de loi?

Le sénateur Flynn: Vous devriez le demander au sénateur Frith.

Le sénateur Steuart: Non. Vous le lui demanderez vous-même. Pour l'instant, je vous demande à vous, monsieur le président, si vous entendez poursuivre la séance ce soir et en finir avec cette affaire.

Le président: Je ne crois pas que nous puissions poursuivre ce soir. Le ministre ne pourra probablement pas accepter notre invitation dans un délai aussi court, mais nous pouvons certainement essayer. Il faudra tenir compte de la séance de la Chambre; je crois que cela posera un problème. Le mieux que nous puissions espérer est que le ministre accepte de témoigner

[*Text*]

does not mean that this committee cannot delay reporting the bill until we have heard the minister or any other witness.

Senator Frith: I understand that we will report the bill without amendment.

The Chairman: We have a motion before the floor.

Senator Frith: This is simply a suggestion.

Senator Thériault: I moved the amendment.

The Chairman: I detected a little facetiousness in the amendment so—

Senator Thériault: I am not being facetious. I move that we hear the minister, but I move that we hear him after we report the bill. We can report the bill now.

The Chairman: It has been suggested that that amendment is out of order. Can that be substantiated?

Senator Thériault: I want to hear your ruling, Mr. Chairman.

The Chairman: It is out of order.

May I put the question? All those in favour of calling the minister as a witness before the committee, please raise your hand. I see a show of three hands. All those opposed, please raise your hand. I see a show of six hands. The numbers prevail so there is no request to invite the minister here.

Honourable senators, shall we report the bill without amendment?

Senator Flynn: I move that the bill be amended by deleting clause 9 and renumbering the following clauses accordingly.

Senator Frith: I think that that amendment does speak very definitely to an important issue between us. I will not surprise Senator Flynn any more by saying that I will vote against the amendment, but I think that his amendment is not only in order but is a relevant amendment arising out of the evidence that we heard today.

Senator Flynn: I merely want to point out that even if we were to delete this clause, it would not change the factual situation. It would simply say that we do not want the intentions of the government to be misinterpreted. I think it would favour meaningful consultations. That is my only argument.

The Chairman: Thank you, Senator Flynn.

It is moved by Senator Flynn that the bill be amended by deleting clause 9 and renumbering all the following clauses. All those in favour, please raise your hand. I see a show of three hands.

All those opposed, please raise your right hand. I see a show of six hands. The amendment is lost. This is the first vote I have been involved in in the Senate that I did not lose.

If there is no other business, shall we report the bill?

[*Traduction*]

demain. Le gouvernement tient à faire adopter tous les projets de loi qu'il présente dans les plus brefs délais, mais cela ne veut pas dire que notre comité ne peut retarder le rapport de celui-ci pour faire témoigner un ministre.

Le sénateur Frith: Si je comprends bien, nous allons faire rapport du projet de loi sans amendement.

Le président: Une motion a été présentée.

Le sénateur Frith: Je disais cela comme ça.

Le sénateur Thériault: J'ai proposé un amendement.

Le président: J'ai décelé un soupçon de coquinerie dans cet amendement et par conséquent . . .

Le sénateur Thériault: Je n'ai pas présenté l'amendement pour m'amuser. Je propose que nous entendions le ministre, mais seulement lorsque nous aurons fait rapport du projet de loi, et cela, nous pouvons le faire dès maintenant.

Le président: Quelqu'un a dit que l'amendement était irrecevable. Peut-on le prouver?

Le sénateur Thériault: Je voudrais connaître votre décision, monsieur le président.

Le président: Il est irrecevable.

Puis-je mettre la question aux voix? Que tous ceux qui tiennent à ce que nous demandions au ministre de témoigner devant le Comité veuillent bien lever la main. Je compte trois mains. Que tous ceux qui s'y opposent veuillent bien lever la main. Je compte six mains. Comme les chiffres ne mentent pas, nous ne demanderons donc pas au ministre de témoigner.

Honorables sénateurs, ferons-nous rapport du projet de loi sans amendement?

Le sénateur Flynn: Je propose que le projet de loi soit amendé par la suppression de l'article 9 et la rénumérotation de tous les articles qui suivent.

Le sénateur Frith: Je crois que cet amendement porte définitivement sur un sujet de désaccord important entre nous deux. Je ne surprendrai plus le sénateur Flynn en disant que je vais voter contre son amendement, p. 95 car je crois qu'il est non seulement recevable, mais aussi tout à fait pertinent, compte tenu des témoignages que nous avons entendus aujourd'hui.

Le sénateur Flynn: Je tiens simplement à souligner que même si nous supprimions cet article, cela ne changerait en fait rien à la situation. Cela signifierait simplement que nous ne tenons pas à ce que les intentions du gouvernement soient mal interprétées. A mon sens, cela favoriserait des consultation plus sérieuses. C'est mon seul argument.

Le président: Je vous remercie, sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn propose que le projet de loi soit amendé par la suppression de l'article 9 et la renumérotation de tous les articles qui suivent. Que ceux qui sont pour veuillent bien lever la main. Je compte trois mains.

Que ceux qui sont contre veuillent bien lever la main. Je compte six mains. L'amendement est rejeté. C'est la première fois depuis que je suis sénateur que la majorité vote comme moi.

Si personne n'a rien à ajouter, somes-nous prêts à faire rapport du projet de loi?

[*Text*]

Senator Flynn: On division.

The Chairman: Shall we report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[*Traduction*]

Le sénateur Flynn: Sur division.

Le président: Ferons-nous rapport du projet de loi sans amendement?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.

WITNESSES—TÉMOINS

Du conseil des ministres de l'éducation:

L'honorable Terence R. Donahoe, c.r., président, conseil des ministres, Ministre de l'Éducation, Nouvelle-Écosse.

L'honorable Lynn Verge, c.r., ministre de l'éducation, Terre-Neuve.

From the Council of Ministers of Education:

The Honourable Terence R. Donahoe, Q.C., Chairman of the Council and Minister of Education, Nova Scotia;

The Honourable Lynn Verge, Q.C., Minister of Education, Newfoundland.

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Canada Post Postage paid
Postes Canada Port payé

Book rate
Tarif des livres

K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Council of Ministers of Education:

The Honourable Terence R. Donahoe, Q.C., Chairman of the Council, and Minister of Education, Nova Socita;

The Honourable Lynn Verge, Q.C., Minister of Education, Newfoundland.

Du conseil des ministres de l'éducation:

L'honorable Terence R. Donahoe, c.r., président, conseil des ministres, Ministre de l'éducation, Nouvelle-Écosse;

L'honorable Lynn Verge, c.r., ministre de l'éducation, Terre-Neuve.

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

Tuesday, August 28, 1984

Issue No. 12

Eleventh and final Proceedings on:

Federal government support of investment in high technology
(Main Estimates 1982-83)

REPORT OF THE COMMITTEE entitled:

Federal Government Support for Technological Advancement: An Overview

Deuxième session de la
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

Le mardi 28 août 1984

Fascicule nº 12

Onzième et dernier fascicule concernant:

L'appui fédéral aux investissements dans la technologie de pointe
(Budget des dépenses 1982-1983)

RAPPORT DU COMITÉ intitulé:

L'appui du gouvernement fédéral à l'avancement de la technologie: un survol

99788—1

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable C.W. Doody, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	*Olson
*Flynn	or Frith
or Roblin	Phillips
Giguère	Pitfield
Godfrey	Steuart
Hicks	Stewart
Kelly	Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable C.W. Doody

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	*Olson
*Flynn	ou Frith
ou Roblin	Phillips
Giguère	Pitfield
Godfrey	Steuart
Hicks	Stewart
Kelly	Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 13, 1984:

"The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Marshall:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to complete its examination of the role of the Federal Government in generating economic development through technological change, begun under its examination of the Main Estimates 1982-83, tabled in the Senate on 23rd February, 1982;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the preceding session be referred to the Committee; and

That the Committee be authorized to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be required for the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 13 mars 1984:

«L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Marshall,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à terminer son étude du rôle du gouvernement fédéral comme moteur du développement économique par le biais de l'évolution technologique, entreprise dans le cadre de son examen du Budget principal des dépenses de 1982-1983, déposé au Sénat le 23 février 1982:

Que les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la session précédente soient déférés au Comité; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des conseillers et du personnel technique, de bureau et autre dont il pourra avoir besoin aux fins de cette étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles Lussier

Clerk of the Senate

EVIDENCE

[*Text*]

Report of the

Standing Senate Committee on

National Finance

FEDERAL GOVERNMENT SUPPORT FOR TECHNOLOGICAL ADVANCEMENT: AN OVERVIEW

Chairman

The Honourable C. William Doody

Deputy Chairman

The Honourable Fernand-E. Leblanc

Second Session

Thirty-second Parliament

August 1984

TÉMOIGNAGES

[*Traduction*]

Rapport du

Comité sénatorial permanent des

finances nationales

L'APPUI DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'AVANCEMENT DE LA TECHNOLOGIE: UN SURVOL

Président

L'honorable C. William Doody

Vice-président

L'honorable Fernand-E. Leblanc

Deuxième session de la

trente-deuxième Législature

Août 1984

[*Text*]

TABLE OF CONTENTS

[*Traduction*]

TABLE DES MATIÈRES

[*Text*]

Acknowledgements

The Committee wishes to record its gratitude to the many witnesses from the federal government, the private sector and the universities who gave testimony.

It also wishes to acknowledge the strong staff support it received from: Mr. John Desmarais, the Clerk of the Committee; Mr. Jeff Greenberg and Mr. Peter Dobell of the Parliamentary Centre who acted as advisers; and Mr. Hugh Douglas of CPER Management Consulting Inc. who served as a consultant.

SUMMARY OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

- Technology policy must be an integral part of economic development and international policy. (p. 10)

- Investment in advanced technology must continue to be an important area of government concern, not only in terms of the level of that investment but more importantly in terms of the quality of that investment. (p. 17)

- The Committee recommends that the newly established National Centre for Technology Employment and Productivity Growth examine if ways can be found to bring about a gradual reduction in the length of the work week and the relative merits of such action. (p. 21)

- Canada must develop and use technology to produce new and improved products, processes, and services that will create new jobs. Failure to meet the technology challenge will mean fewer jobs in the long run. Whatever problems of adjustment are encountered, they will be easier to resolve in an economy in which productivity and real income are growing. (p. 21)

- R&D is only a small part of the process of technological innovation. The Committee believes that more emphasis should be given to the other elements of the innovation process, in particular marketing and overall management. It also believes that Canada would be well advised to follow in this respect the example of the Japanese and pay more attention to acquiring technology from abroad, adapting it to its needs and diffusing it in Canada as quickly as possible. (p. 24)

- The Committee concludes that not all firms must engage in research, development and technological innovation, in order to survive. However, firms of all sizes and in all sectors of industry - resource, manufacturing and service - must adopt technological innovations that improve their productivity and competitiveness. (p. 27)

- The Committee considers that government policy on the subject of technology does not give sufficient attention to the importance of the general economic environment on decisions of firms to pursue technological innovation. Because

[*Traduction*]

Remerciements

Le Comité désire exprimer sa gratitude aux nombreux témoins du gouvernement fédéral, du secteur privé et du milieu universitaire qui ont comparu devant lui.

Je désire également souligner l'appui indéfectible qu'il a reçu de son personnel: M. John Desmarais, greffier du Comité; MM. Jeff Greenberg et Peter Dobell, du Centre parlementaire, tous deux conseillers du Comité et de M. Hugh Douglas, consultant de la firme CPER Management Consulting Inc.

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- La politique technologique doit être intégrée au développement économique et aux politiques commerciales internationales. (p. 10)

- Le gouvernement doit continuer à se préoccuper des investissements dans la technologie de pointe, non seulement du point de vue quantitatif mais, ce qui importe davantage, du point de vue qualitatif. (p. 17)

- Le Comité recommande que le Centre national de l'équipement technologique et de l'accroissement de la productivité nouvellement créé étudie s'il existe des moyens de réduire graduellement la durée de la semaine de travail, et analyse les avantages et inconvénients d'une telle mesure. (p. 21)

- Le Canada doit mettre au point et utiliser des techniques pour produire des biens, procédés et services nouveaux, ou améliorer ceux qui existent déjà, en vue de créer des emplois. Le refus du virage technologique réduirait à long terme le nombre d'emplois. Quels que soient les problèmes d'adaptation, il est plus facile de les résoudre lorsque la productivité et le revenu réel sont à la hausse. (p. 21)

- La R-D ne représente qu'une petite partie du processus de l'innovation technologique. Il est d'avis que le gouvernement devrait insister davantage sur les autres éléments de ce processus, notamment le marketing et la gestion d'ensemble. Il estime aussi que le Canada ferait bien de suivre à cet égard l'exemple du Japon et s'efforcer davantage d'acquérir la technologie de l'étranger, en l'adaptant à ses besoins et en la diffusant sur son territoire aussi rapidement que possible. (p. 24)

- Le Comité conclut que pour survivre, toutes les entreprises ne devraient pas se livrer à des travaux de recherche et de développement ainsi qu'à l'innovation technologique. Par ailleurs, toutes les entreprises, quelle que soit leur taille ou leur secteur d'activités - ressources, fabrication ou services - doivent adopter les innovations technologiques propres à améliorer leur productivité et leur compétitivité. (p. 27)

- Le Comité considère que la politique du gouvernement en matière de technologie n'accorde pas une importance suffisante à l'incidence de la conjoncture économique générale sur les décisions des entreprises en matière d'innovation

[*Text*]

government policy is developed in compartmentalized agencies, the emphasis has been on programs and policies to promote technological innovation and its diffusion and the importance of the larger picture tends to be overlooked. (p. 27)

- Policies and programs that try to meet too many different objectives run a serious risk of failing to meet any of them effectively, wasting valuable resources in the process. (p. 30)

- The expansion of foreign and domestic markets to which Canadian firms have unrestricted access will, in the long run, be one of the most effective ways to stimulate research, development and technological innovation in Canadian industry. This means that the Committee would encourage active participation by the federal government in future GATT negotiations and in bilateral discussions with the United States which could lead to a reduction in tariff and non-tariff barriers to trade. (p. 31)

- The industrial relations environment is of major importance to the introduction and application of new technology. Management and labour must co-operate if the productivity improvements and other benefits of technological innovation are to be achieved. (p. 31)

- Employers will have to meet some of their specialized manpower requirements through increased on-the-job training. (p. 32)

- A good network is required to collect information on science and technology developments in other countries and disseminate it in Canada. But since it is beyond the means of all but the largest companies to do this, the federal government should review the role of the science counsellors in Canadian missions abroad to ensure that they become part of an effective information gathering and dissemination network. (p. 32)

- Technical regulations and standards can have a significant impact on technological innovation. Wherever possible, the Committee believes that technical regulations and standards should be specified in terms of performance rather than design requirements. (p. 33-34)

- Industry is unlikely to make major investments in technological innovation, no matter how much direct support that government makes available for this purpose, unless the overall economic and social climate is generally encouraging to investment. (p. 34)

- Bearing in mind the relatively generous tax incentives now available, the Committee is hesitant to recommend a further increase in the level of tax incentives for R&D. (p. 38)

- The Committee commends the government for introducing the Scientific Research Tax Credit. This special research tax credit should be reviewed within two years of its coming into force to ascertain whether both small and start-up firms

[*Traduction*]

technologique. Du fait qu'elle est établie par divers organismes travaillant en vase clos, la politique gouvernementale a mis l'accent sur les programmes et les politiques de nature à favoriser l'innovation technologique et sa diffusion sans trop tenir compte de la situation générale. (p. 27)

- Les politiques et les programmes qui se fixent trop d'objectifs risquent de n'en atteindre aucun, causant ainsi un gaspillage de ressources précieuses. (p. 30)

- L'expansion des marchés étrangers et intérieurs auxquels les entreprises canadiennes ont pleinement accès constituera, à long terme, le moyen le plus efficace de stimuler la recherche-développement ainsi que l'innovation technologique au sein de l'industrie canadienne. Ceci veut dire que le Comité encourage le gouvernement à participer activement aux futures négociations du GATT et aux discussions bilatérales avec les États-Unis qui pourraient amener une réduction des barrières tarifaires et non tarifaires. (p. 31)

- Le climat général des relations industrielles influe considérablement sur l'implantation des nouvelles technologies. Le patronat et les syndicats doivent collaborer afin que les innovations technologiques entraînent, entre autres avantages, une amélioration de la productivité. (p. 31)

- Les employeurs devront satisfaire leurs besoins en main-d'oeuvre spécialisée par le biais d'une formation sur le tas plus intense. (p. 32)

- Un bon réseau est nécessaire pour recueillir l'information touchant les progrès réalisés par la science et la technologie dans d'autres pays et pour la diffuser au Canada. Cependant, seules les grandes sociétés sont capables de supporter cet effort. Le gouvernement devrait revoir le rôle des conseillers scientifiques des missions canadiennes à l'étranger afin qu'ils s'intègrent à un réseau efficace de cueillette et de diffusion de l'information. (p. 32)

- Les règlements et normes techniques peuvent avoir une incidence appréciable sur l'innovation technologique. Le Comité estime que les règlements et normes techniques devraient, dans la mesure du possible, tenir compte du rendement plutôt que des exigences relatives à la conception. (p. 33-34)

- L'industrie ne consentira sans doute pas de gros investissements dans les technologies innovatrices, quelle que soit l'aide directe que le gouvernement lui offrira à cette fin, à moins que la conjoncture économique et le climat social l'y incitent. (p. 34)

- Compte tenu des stimulants fiscaux relativement généreux actuellement disponibles, le Comité hésite à recommander une nouvelle hausse des stimulants fiscaux accordés au titre de la R-D. (p. 38)

- Le Comité félicite le gouvernement d'avoir institué le crédit d'impôt à la recherche scientifique. Le crédit spécial d'impôt à la recherche scientifique devrait être réévalué dans les deux ans de son entrée en vigueur afin de déterminer si les

[*Text*]

have benefitted from the scheme and to ensure that more R&D is performed as a result of the credit. (p. 39)

- The Committee agrees that, given the long-term nature of investment in research, development and technological innovation, government measures to support these investments must also be long-term and not frequently modified. (p. 40)

- The Committee suggests that consideration be given to modifying the present definition of scientific research for the purpose of the Income Tax Act to include market research undertaken in advance of a research and development project in order to define the specific requirements for new or improved products, processes or services. (p. 40)

- Grant and contribution programs to support research, development and innovation should be responsive to the needs of industry and the marketplace. (p. 41)

- The Committee is concerned about the proliferation of technology centres in Canada. It recommends that the federal government, as a matter of urgency, examine its policies with respect to the support of technology centres, taking into account provincial government initiatives in this area, with a view to ensuring that the centres it supports clearly meet existing or potential needs of industry. (p. 41-42)

- The Committee is concerned that the federal government is engaging in R&D that could be carried out and exploited by industrial firms. It recommends, therefore, that the intramural research and development programs of all departments and agencies, including the National Research Council, be reviewed to exclude from them any activities that could be more appropriately and profitably conducted in industry. (p. 42-43)

- The Committee recommends that the administration of the government's contracting-out policy be examined to ensure that greater emphasis is given to contracting-out where the potential benefits are greatest. (p. 43)

- Diffusion of technology is the most important element in any technology strategy. The government should increase its efforts, in co-operation with universities and the private sector, to strengthen mechanisms for collecting information on foreign technological developments and for disseminating it within Canada. (p. 44)

- Government efforts to promote R&D must begin with a concern to support reasonable efforts to enlarge the market for goods produced in Canada. Domestically this means resisting attempts by provincial governments to fragment the market with preference arrangements of one kind or another. Internationally it means pursuing efforts to reduce tariffs and non-tariff barriers. (p. 45)

[*Traduction*]

petites entreprises et celles qui débutent ont profité du programme et s'il a provoqué une augmentation des activités de R-D. (p. 39)

- Étant donné que la recherche, le développement et l'innovation technologique exigent des investissements à long terme, le Comité convient que les mesures prises par le gouvernement à l'appui de ces investissements doivent s'insérer dans cette perspective et ne pas être modifiées fréquemment. (p. 40)

- Le Comité propose que l'on envisage de modifier la définition actuelle de la recherche scientifique aux fins de la Loi de l'impôt sur le revenu de façon à inclure les études de marchés entreprises avant un projet de recherche-développement visant à déterminer les produits, procédés ou services nouveaux ou améliorés dont ces marchés ont besoin. (p. 40)

- Les programmes de subventions et de contributions à l'appui de la recherche, du développement et de l'innovation devraient être adaptés aux besoins de l'industrie et du marché. (p. 41)

- Le Comité s'inquiète de la prolifération au Canada des centres technologiques. Il recommande que le gouvernement fédéral examine, de toute urgence, sa politique d'appui aux centres technologiques en tenant compte des initiatives des gouvernements provinciaux dans ce secteur, pour s'assurer que les centres qu'il finance répondent clairement aux besoins existants ou éventuels de l'industrie. (p. 41-42)

- Le Comité craint cependant que le gouvernement fédéral soit engagé dans des travaux de R-D qui pourraient être exécutés et exploités par des entreprises industrielles. Il recommande donc que les programmes de recherche-développement intra-muros de tous les ministères et organismes, y compris le Conseil national de recherche, soient revus pour en exclure toute activité qu'il serait plus approprié et plus rentable de confier à l'industrie. (p. 42-43)

- Le Comité recommande que l'administration de la politique de sous-traitance du gouvernement soit examinée pour s'assurer que l'accent est mis sur les contrats de sous-traitance dont les avantages potentiels sont les plus grands. (p. 43)

- La diffusion de la technologie est l'élément le plus important de toute stratégie technologique. Le gouvernement devrait intensifier ses efforts, en collaboration avec les universités et le secteur privé, pour renforcer les mécanismes de collecte d'information sur les progrès technologiques réalisés à l'étranger et pour les diffuser au Canada. (p. 44)

- Les efforts du gouvernement pour promouvoir la R-D doivent viser, en premier lieu, à soutenir les activités de nature à élargir le marché pour les produits fabriqués au Canada. Sur le plan national, cela signifie aussi qu'il devra faire obstacle aux gouvernements provinciaux qui voudraient fragmenter le marché par des accords préférentiels d'un genre ou d'un autre et sur le plan international, qu'il faudra pour-

[*Text*]

- The Committee supports government efforts to encourage foreign multinationals to assign world product mandates to their Canadian subsidiaries. (p. 46)

INTRODUCTION

Progressive reductions in tariffs and improvements in transport technology since World War II have, at the same time, vastly increased opportunities for international trade and increased competition in world markets. As developing countries with low or relatively low labour costs have acquired the skills and capital to produce increasingly complex products, industrialized nations have been forced to find more efficient methods of producing the same products, or to develop more sophisticated products which compete on the basis of technical qualities rather than price. Comparative advantage in the market place is becoming more dependent on human knowledge and skill and less on natural resources. Technology has become, to a large extent, the key to industrial and economic growth.

Studies conducted by the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) and others show that Canada's performance in developing and applying technology has been poor compared to other major industrialized countries. This is at present, a matter of concern in view of the unsatisfactory state of Canada's economy, in particular its low rate of productivity growth throughout much of the 1970s and early 1980s. Accordingly, the Standing Senate Committee on National Finance decided to review factors promoting investment in advanced technology and, in particular, federal government support of such investment.

To ensure that this review would be timely, the Commmittee decided to focus on broad, general issues rather than specific policies and programs, and to limit the number of hearings. In the end, ten meetings were held to hear witnesses from the federal government, the Economic Council of Canada, the Science Council of Canada, Canadian universities and business. A complete list of the witnesses is annexed to this report.

It should be noted that none of the witnesses represented the resource industries or labour. Although the Committee recognizes the great importance of the resource industries to Canada's economic well-being, a decision to extend the scope of the enquiry to include these industries would have extended considerably the time needed for hearings, and it would have been impossible to complete a report before the summer recess. This will remain a task for the Committee in the future. The Committee is also aware that no segment of society has a more vital role to play in the industrial application of technology or is more directly affected by technological change than labour. Accordingly, the Committee made several efforts to obtain the views of leaders of the Canadian Labour Congress or of major constituent unions during the course of its review. However,

[*Traduction*]

suivre les efforts en vue de réduire les barrières tarifaires et non tarifaires. (p. 45)

- Le Comité appuie les efforts du gouvernement qui visent à inciter les multinationales étrangères à accorder des exclusivités mondiales à leurs filiales canadiennes. (p. 46)

INTRODUCTION

La diminution graduelle des tarifs et les progrès de la technologie des transports depuis la Seconde Guerre mondiale ont simultanément multiplié les possibilités d'échanges internationaux et intensifié la concurrence sur les marchés mondiaux. Les pays en développement disposant d'une main-d'oeuvre relativement bon marché ont peu à peu réussi, grâce à la compétence acquise et à des capitaux, à produire des biens de plus en plus complexes, forçant les pays industrialisés à trouver des procédés de fabrication plus efficaces, ou à mettre au point des produits plus sophistiqués qui se recommandent davantage par leurs qualités techniques que par leur prix. L'avantage comparatif sur le marché dépend ainsi de plus en plus des connaissances et du savoir-faire que de ressources naturelles. Autrement dit, la technologie est, dans une large mesure, devenue la clé de la croissance industrielle et économique.

Selon des études effectuées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres organismes, la performance du Canada dans le domaine du développement et de l'application technologique laisse à désirer comparativement à celle d'autres grands pays industrialisés. Compte tenu de l'état actuel peu reluisant de l'économie canadienne, et notamment du faible taux de croissance de sa productivité pendant les années 70 et au début des années 80, ce constat est plutôt inquiétant. C'est pourquoi le Comité sénatorial permanent des finances nationales a décidé d'étudier les facteurs qui stimulent les investissements dans la technologie de pointe et, plus spécialement, l'appui du gouvernement fédéral en ce domaine.

Pour soumettre son rapport à temps, le Comité a décidé d'étudier des questions d'ordre général plutôt que des politiques et programmmes particuliers, et de limiter le nombre de ses audiences. Il a en définitive tenu dix réunions pour entendre les représentants du gouvernement fédéral, du Conseil économique du Canada, du Conseil des sciences du Canada, des universités et du milieu d'affaires canadien. Une liste complète des témoins est annexée au rapport.

Il faut noter que le Comité n'a entendu aucun représentant du secteur des ressources naturelles ni du monde du travail. Il n'ignore certes pas l'importance de ce secteur pour le bien-être économique du Canada. Mais s'il avait décidé de les inclure dans son enquête, il lui aurait fallu tenir beaucoup plus d'audiences et il n'aurait pu de ce fait terminer son rapport avant l'ajournement d'été. Ce n'est d'ailleurs que partie remise. Le Comité sait également qu'aucun groupe de la société ne joue un rôle aussi vital dans l'application industrielle de la technologie et n'est plus directement touché par la mutation technologique que le monde ouvrier. Il avait donc invité les chefs du Congrès du travail du Canada et d'autres grands syndicats à lui exposer leurs idées au cours de son étude. Le Congrès a malheureusement décliné son invitation, ses nom-

[*Text*]

the Congress informed the Committee that its many pressing commitments made it impossible to prepare a considered presentation before the hearings were concluded. This failure to obtain the views of the labour organizations is considered by the Committee to be a major shortcoming of its review.

This report provides an overview of the Committee's findings and conclusions as a result of its hearings. In general, the Committee concluded that, to be effective, **technology policy must be an integral part of economic development and international trade policy.**

TECHNOLOGICAL INNOVATION IN CANADA

Historical Background

Prior to World War I, most of Canada's activities in science and technology were focused on its natural resources. Agriculture, fishing, forestry and mining were of primary concern. The Geological Survey of Canada, which was created in 1841, laid the foundation of the mining industry. In 1885, the government took steps to establish a number of experimental farms to conduct scientific work in the field of agriculture. Concern for Canadian fisheries resulted in the formation in 1898 of the Board of Management of the Biological Stations. The Department of Agriculture and, later, the Forestry Branch of the Department of the Interior undertook some experimental nursery research which led to the establishment of the first formal forest experimental station in 1917. These early developments resulted in a major involvement by government in scientific activities to support the development of resource industries that has continued to this day. However, virtually no industrial research and development (R&D) was carried out in Canada before World War I.

World War I stimulated industrial activity in Canada and, with it, interest in industrial R&D. In 1917, the National Research Council (NRC) was established. Initially, the Council's mandate was to plan and co-ordinate research in the country, but not to conduct research itself. One of the Council's first tasks was a survey of industry which showed that only 37 firms in Canada had research laboratories. In effect, the Council found that there was very little research for it to co-ordinate. To remedy this situation, it sought government authority to establish its own research laboratories. After many years of debate, authority to do so was finally granted in 1929 and construction began the next year. However, by 1935, the Council had only 54 professionals on staff.

The period between the two wars saw little increase in the level of R&D activity in Canadian industry. To some extent, this was brought on by the low level of economic activity during the Depression of the 1930s. However, a major contributing factor was that much of the manufacturing activity was carried out by branch plants of foreign companies which had been established in Canada since the turn of the century to cir-

[*Traduction*]

breux autres engagements l'empêchant de rédiger un mémoire circonstancié avant la fin des audiences. L'absence des témoins du monde syndical est considérée par le Comité comme l'une des principales lacunes de son travail.

Le présent rapport résume les constatations et conclusions que le Comité a tirées de ses audiences. De façon tout à fait générale, il estime que, pour être efficace, **la politique technologique doit être intégrée au développement économique et aux politiques commerciales internationales.**

L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE AU CANADA

Historique

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la plupart des activités du Canada dans les domaines scientifique et technique tournaient autour de l'exploitation de ses immenses ressources naturelles. L'agriculture, les pêches, les forêts et les mines étaient les principaux domaines d'intérêt. La Commission géologique du Canada, créée en 1841, posa les fondations de l'industrie minière. En 1885, le gouvernement décida d'établir des fermes expérimentales pour effectuer des expériences scientifiques dans le domaine agricole. En 1898, il créait le Conseil d'administration des stations biologiques pour s'occuper des pêches canadiennes. Le ministère de l'Agriculture et, par la suite la Direction des forêts du ministère de l'Intérieur, effectuèrent des recherches dans des pépinières expérimentales et furent ainsi amenés à mettre sur pied en 1917 la première station véritable d'expériences forestières. Tels furent les premiers pas du gouvernement en matière de recherche. Par la suite, il s'engagea résolument dans la voie de l'activité scientifique pour appuyer la mise en valeur des ressources naturelles et n'a cessé de le faire jusqu'à ce jour. Mais en ce qui concerne la recherche et le développement industriel (R-D), presque rien ne fut fait au Canada avant la Première Guerre mondiale.

C'est justement cette Grande Guerre qui donna l'élan à l'activité industrielle au Canada et suscita un intérêt pour la R-D industrielle. Le Conseil national de recherches (CNR) était créé en 1917. À l'origine, il avait pour mandat de planifier et de coordonner la recherche faite au Canada, sans l'effectuer lui-même. Une de ses premières tâches consista donc à dresser l'inventaire des industries au Canada. Cette enquête révéla que 37 entreprises seulement avaient des laboratoires de recherche au Canada. Le Conseil constatait aussi qu'il avait en réalité très peu de recherches à coordonner. Pour combler cette lacune, il demanda au gouvernement l'autorisation d'établir ses propres laboratoires de recherche. Cette autorisation lui fut enfin accordée en 1929, après des années de discussions, et les travaux de construction démarrèrent l'année suivante. Cependant, en 1935, le Conseil ne comptait toujours que 54 professionnels à son service.

Pendant l'entre-deux-guerres la R-D n'augmenta pas beaucoup dans l'industrie canadienne. Dans une certaine mesure la cause en était le faible niveau de l'activité économique pendant la dépression des années 30. L'un des facteurs déterminant cependant réside dans le fait que les activités manufacturières étaient surtout effectuées par des filiales d'entreprises étrangères venues s'installer au Canada au début du siècle pour échap-

[*Text*]

cumvent the high tariffs that prevailed them and to serve the Canadian market. In the 1930s, U.S. corporations also took advantage of the British preferential tariff to supply Commonwealth markets from Canadian plants. These branch plants were normally miniature copies of their foreign parents producing the same products, usually at lower volume and higher cost. They obtained most of the technology required from their foreign parents and had little reason to engage in research and development or technological innovation in Canada.

World War II brought increasing demands for science and technology to support the war effort. Once again, these demands were met largely by government. During the war years, the National Research Council established 21 new laboratories. Canadian industry expanded rapidly and developed its technical skills to produce a wide range of military equipment. However, most of this production was based on imported technology. Industry continued to do little R&D.

The period after World War II was one of rapid technological change as technology acquired during the war was adapted and applied to the production of industrial and consumer goods to meet the heavy demands of the post-war years. Many companies were established, with some government assistance, to continue research and development work in which Canadian scientists had become involved during the war in such fields as atomic energy, synthetic rubber, radar and gas turbines, and to exploit market opportunities that were opening up in these areas.

The period following World War II also witnessed a dramatic growth in post-secondary education. The number of Canadian universities offering post-graduate degrees tripled over the next 30 years, and the quality of scientific research in many Canadian universities attained a wider level of international recognition.

In the late 1950s, the Canadian government began to adopt specific measures to encourage research and development in industry. Initially, these took the form of income tax incentives for research and development. However, following the cancellation of the Arrow aircraft project in 1959 and the signing of the Canada-United States Defence Production Sharing Agreement the same year, several programs to provide grants and contributions to industry for research and development were introduced together with policies for contracting out R&D. Today, there are a variety of measures designed to foster and promote research and development in industry administered by a number of different federal government departments and agencies. Under this stimulus, the number of firms in Canada engaged in R&D increased from 377 in 1955 to 1,200 in 1981.

Toward the end of the 1950s, the government also took a renewed interest in science policy in line with similar initiatives taken at the time by the OECD. The Royal Commission on

[*Traduction*]

per aux tarifs élevés de l'époque et pour desservir le marché canadien. Dans les années 30, les sociétés américaines profitèrent également du nouveau tarif préférentiel britannique pour approvisionner les marchés du Commonwealth à partir d'usines canadiennes. Ces filiales n'étaient, la plupart du temps, que des répliques en miniature des sociétés mères, fabriquant les mêmes produits, habituellement en plus petit nombre mais à un coût plus élevé. Elles obtenaient l'essentiel de leur technologie de ces sociétés mères et n'avaient pratiquement aucune raison de s'intéresser à la R-D ou de favoriser l'innovation technologique au Canada.

La Seconde Guerre mondiale engendra une forte activité dans les domaines scientifiques et technologiques en vue de l'effort de guerre. De nouveau, ce fut le gouvernement qui répondit, la plupart du temps, à la demande. Pendant les années de guerre, le Conseil national de recherches mit sur pied 21 nouveaux laboratoires. L'industrie canadienne connut une forte expansion et développa son savoir-faire technique dans la production d'équipement militaire allant des avions aux navires en passant par les véhicules et l'équipement de radar et de communications. Mais cette production était presque entièrement réalisée à l'aide d'une technologie importée. La R-D continua à stagner.

La période qui suivit la Seconde Guerre mondiale fut marquée par une mutation rapide de la technologie, à mesure que les innovations développées pendant la guerre étaient adaptées et appliquées à la production de biens industriels et de consommation pour répondre à la forte demande de ces années-là. De nombreuses entreprises furent établies avec de l'aide gouvernementale pour continuer les travaux de R-D auxquels des scientifiques canadiens avaient participé pendant la guerre dans des domaines comme ceux de l'énergie atomique, de la fabrication du caoutchouc synthétique, des radars et des turbines à gaz, et profiter des débouchés qui s'ouvraient pour ces produits.

C'est également au cours de cette période que l'éducation postsecondaire connut une croissance spectaculaire. Le nombre d'universités canadiennes offrant des diplômes de deuxième cycle tripla en trente ans et les recherches menées dans de nombreuses universités canadiennes acquirent une plus grande réputation internationale par leur qualité.

À la fin des années 50, le gouvernement adopta quelques mesures visant à encourager la R-D, d'abord au moyen de stimulants fiscaux. Mais après l'annulation, en 1959, du projet de fabrication des avions Arrow et la conclusion, la même année, de l'Accord de partage de la production de défense entre le Canada et les États-Unis, on implanta plusieurs programmes de subventions et de contributions à l'industrie pour la R-D, et on adopta, à ce sujet, des politiques de sous-traitance. Une multitude de mesures dispensées par plusieurs ministères et organismes du gouvernement fédéral, viennent appuyer ces encouragements. Le nombre d'entreprises canadiennes faisant de la R-D au Canada est ainsi passé de 377 en 1955 à 1 200 en 1981.

Vers la fin des années 50, le gouvernement s'intéressa de nouveau à la politique scientifique, dans le prolongement des initiatives prises à l'époque par l'OCDE dans ce domaine. La

[*Text*]

Government Organization established in 1960 under the chairmanship of J. Grant Glassco considered scientific research and development as one of its "special areas of administration". In its report, the Commission recommended the establishment of a Central Scientific Bureau to act as a science secretariat to Cabinet, and also a National Scientific Advisory Council "with membership drawn from the scientific disciplines, the universities, industry and the community at large, to review and submit independent advice with respect to national scientific policy". In response to these recommendations, the government established in 1964 the Science Secretariat in the Privy Council Office and the Science Council of Canada. However, the debate on science policy continued in 1967 with the Senate Special Committee on Science Policy, chaired by Senator Maurice Lamontagne, providing the main forum. Following publication of the first volume of the Committee's report, the Ministry of State for Science and Technology was created in 1971, replacing the Science Secretariat, to provide advice on science policy issues at Cabinet level. Other organizational changes followed. Among them was the establishment in 1978 of the Natural Sciences and Engineering Research Council, which took over from NRC responsibility for research grants in the natural sciences and engineering.

Major changes in the world's trading environment following World War II had significant implications for R&D and technological innovation in Canadian industry. Reductions in tariffs brought about by a series of multilateral trade negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) made foreign markets more accessible to Canadian firms, providing many of them with opportunities to achieve significant economies of scale in their production as well as higher returns on investments in the development and application of technology. At the same time, reduced tariffs made the Canadian market more accessible to foreign industry.

Some foreign companies that had established branch plants in Canada to serve the Canadian and Commonwealth markets in the days of high tariffs found that they could now supply those markets more profitably from the parent plant or other plants abroad. Multinational companies in these circumstances sometimes faced difficult decisions. At one extreme, they could close their Canadian plant and supply the Canadian market from the parent or one of their other foreign plants. At the other extreme, they could assign their Canadian plant a world product mandate within the multinational company to develop and produce specific products and market them throughout the world. Under this latter option, the Canadian branch plant would produce a large volume of a narrow line of products for world markets, rather than a small volume of a wide range of its parent's products for the Canadian market as it had in the past. It would be responsible for the research and development as well as the production and marketing of new or improved products in that line, and for making the investments required therein. At the same time, it would have access through its foreign parent and affiliated companies to markets in other coun-

[*Traduction*]

Commission royale sur l'organisation du gouvernement, créée en 1960 sous la présidence de J. Grant Glassco considérait la recherche et le développement scientifiques comme l'un de ses «domaines particuliers d'administration». Dans son rapport, la Commission recommandait la mise sur pied d'un Bureau scientifique central qui jouerait le rôle d'un Secrétariat des sciences pour le cabinet, et d'un Conseil scientifique national consultatif «dont les membres proviendraient des disciplines scientifiques, des universités, de l'industrie et de la collectivité, pour étudier la politique scientifique nationale et soumettre des avis indépendants à son sujet». Donnant suite à ces recommandations, le gouvernement créa, en 1964, le Secrétariat des sciences, au cabinet du Conseil privé, et le Conseil des sciences du Canada. Mais le débat sur la politique scientifique se poursuivit en 1967 au sein du Comité sénatorial spécial sur la politique scientifique, principal forum de discussion, présidé par le sénateur Lamontagne. Après la parution du premier volume du rapport du Comité, le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie fut créé en 1971, en remplacement du Secrétariat des sciences, pour conseiller le cabinet sur les questions de politique scientifique. D'autres changements organisationnels suivirent, dont la création en 1978 du Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie du Canada, qui prit la relève du CNR en matière de subventions de recherche en sciences de la nature et en génie.

L'évolution rapide des conditions entourant les échanges internationaux après la Seconde Guerre mondiale eut d'importantes répercussions sur la R-D et l'innovation technologique dans l'industrie canadienne. Les réductions tarifaires résultant de négociations commerciales multinationales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT), ont rendu les marchés étrangers plus accessibles aux entreprises canadiennes, ouvrant pour beaucoup d'entre elles des débouchés qui leur permettaient de réaliser d'importantes économies d'échelles sur le plan de la production et d'obtenir un meilleur rendement de leurs investissements dans le développement et l'application de la technologie. Parallèlement, l'accès au marché canadien était facilité pour l'industrie étrangère.

Certaines entreprises étrangères qui avaient établi des filiales au Canada pour desservir le marché canadien et celui du Commonwealth à l'époque où les tarifs étaient élevés, réalisaient qu'elles pouvaient maintenant approvisionner ces marchés à meilleur compte à partir de la société mère ou d'usines implantées dans d'autres pays. Dans une si belle conjoncture les multinationales concernées étaient aux prises avec un dilemme: elles pouvaient ou bien fermer leurs usines canadiennes et approvisionner le marché canadien à partir de la société mère ou d'une usine dans un autre pays; ou bien, et c'est l'autre extrême, donner à leurs usines canadiennes la mission, au sein même de la multinationale, de mettre au point et de fabriquer des produits qui seraient commercialisés dans le monde entier. Dans ce dernier cas, la filiale canadienne produirait, en très grand nombre, une gamme limitée de produits destinés aux marchés mondiaux, au lieu de fabriquer, en petit nombre, les multiples produits de la société mère pour les écouler, sur le marché canadien comme par le passé. Elle serait aussi chargée de la R-D aussi bien que de la production et de la mise en marché d'articles nouveaux ou améliorés similaires,

[*Text*]

tries which would potentially allow it to maximize its return on these investments. A number of Canadian subsidiaries were assigned world product mandates by their foreign parent companies with some notable success. Among these subsidiaries were Westinghouse Canada Inc., Pratt & Whitney Canada Inc., Black & Decker Canada Inc. and Canadian General Electric Co. Ltd.

Notwithstanding reductions in tariff and non-tariff barriers to trade, foreign ownership and control of Canadian manufacturing, oil and gas and mining grew in the post-war years. Within the manufacturing industries, non-resident ownership continued to be greatest in transportation equipment, chemicals, rubber products, tobacco, petroleum and coal products. Concerns about the effects that this foreign ownership and control might have on the future growth and viability of Canadian industry, including its technological capability, caused the government to launch a study in 1970 of foreign direct investment in Canada. As a result of this study, the Foreign Investment Review Agency (FIRA) was established in 1974 to assess the benefit to Canada of proposals by non-Canadians to acquire control of Canadian business enterprises or to establish new businesses in Canada.

Recent Developments

Despite developments since World War II, Canada's technological innovative performance is generally considered to be poor compared with other industrialized countries.

Technological innovation however, is much more than research and development. It includes all activities needed to transform an idea into a new or improved marketable product or service or commercially useable process. Ideally, it should be possible to measure innovative performance of an industry or the whole country in terms of specific outputs by identifying contributions of specific inputs to productivity growth or to the development of new products and processes. However, statistical methods have not yet been developed for measuring the inputs to the total innovative process, let alone the outputs. Accordingly, expenditures on research and development have traditionally been used as a proxy for measuring technological innovation.

Table 1:

Gross Expenditures on Research and Development (GERD) in the Natural Sciences in Canada, 1963 to 1983

Year	Current Dollars	1971 Dollars	Per Cent GNP
	— millions —		
1963	463	619	1.01
1964	554	723	1.10

[*Traduction*]

ainsi que des investissements requis à cette fin. Du même coup, elle aurait accès par l'entremise de la société mère étrangère et des entreprises affiliées aux marchés d'autres pays, maximisant le rendement de ses investissements. Plusieurs filiales canadiennes reçurent de leurs sociétés mères étrangères le droit d'exclusivité mondiale et connurent des succès remarquables. Mentionnons les sociétés suivantes: Westinghouse Canada Inc., Pratt et Whitney Canada Inc., Black & Decker Canada Inc., et la Compagnie générale électrique du Canada Ltée.

Malgré la suppression graduelle des barrières tarifaires et non-tarifaires, la mainmise et le contrôle étrangers sur les secteurs canadiens de la fabrication, du pétrole, du gaz et des mines s'accentua dans les années d'après-guerre. La mainmise des non-résidants continuait d'être la plus forte dans les secteurs manufacturiers de l'équipement de transport, des produits chimiques, des produits en caoutchouc, du tabac, du pétrole et des produits du charbon. Le gouvernement qui s'inquiétait des répercussions que cette mainmise et ce contrôle étrangers pourraient avoir sur la croissance et la viabilité future de l'industrie canadienne, et notamment sur sa capacité technologique, lança, en 1970, une étude sur les investissements étrangers directs au Canada, qui aboutit à l'établissement, en 1974, de l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE), dont le rôle était d'apprécier dans quelle mesure le Canada bénéficierait de propositions faites par des non-Canadiens visant à prendre le contrôle d'entreprises commerciales canadiennes ou en établir de nouvelles au Canada.

Le passé récent

Malgré les progrès réalisés depuis la Seconde Guerre mondiale, la performance du Canada en matière d'innovation technologique est généralement considérée bien inférieure à celle des autres pays industrialisés.

L'innovation technologique est cependant bien plus que la recherche et le développement. Elle comprend toutes les activités nécessaires pour transformer une idée en un produit ou un service nouveau ou amélioré et commercialisable ou en un procédé utilisable commercialement. Il devrait idéalement être possible de mesurer la performance innovatrice d'une industrie ou de l'ensemble d'un pays sur le plan du rendement en établissant l'apport de chaque intrant à la croissance de la productivité et au développement de nouveaux produits et procédés. Malheureusement on ne dispose pas encore de méthode statistique pour mesurer l'apport de chaque élément dans le processus d'innovation, et encore moins de son rendement. On s'est donc rabattu pour cela, sur les dépenses consacrées à la R-D.

Tableau 1:

Dépenses brutes au titre de la recherche et du développement (DBRD) dans le domaine des sciences de la nature au Canada, de 1963 à 1983

Année	Dollars courants	Dollars de 1971	Pourcentage du PNB
	—en millions—		
1963	463	619	1,01
1964	554	723	1,10

[*Text*]

Year	Current Dollars	1971 Dollars	Per Cent GNP
	— millions —		
1965	665	841	1.20
1966	754	913	1.22
1967	854	994	1.29
1968	910	1,026	1.25
1969	1,002	1,082	1.26
1970	1,068	1,097	1.25
1971	1,160	1,160	1.23
1972	1,192	1,135	1.13
1973	1,284	1,120	1.04
1974	1,504	1,138	1.02
1975	1,686	1,152	1.02
1976	1,834	1,144	0.96
1977	2,055	1,193	0.98
1978	2,349	1,278	1.01
1979	2,694	1,329	1.02
1980	3,204	1,428	1.08
1981	3,953	1,587	1.17
1982	4,591	1,674	1.29
1983	4,969	1,706	1.28

Source: Science and Technology Statistics Divsion, Statistics Canada

Canada's Gross Expenditures on Research and Development (GERD) in the natural sciences over the past 20 years, in current and 1971 dollars and as a percentage of its Gross National Product (GNP), are shown in Table 1. Expenditures on research and development increased rapidly from 1963 to 1967, reaching 1.29 per cent GNP in that year. It remained more or less stable as a percentage of GNP for the next four years and then dropped sharply. By 1976, R&D expenditures as a percentage of GNP had dropped to 0.96. This was a lower percentage than Canada had spent in 1963 and was considerably lower than the percentage of GNP spent on R&D in most other major OECD countries.

Furthermore, the distribution of R&D expenditures among the funding and performing sectors in Canada was markedly different than that of most of these countries. Whereas industry in Canada provided about one-third of the R&D funds and performed about 40 per cent of the total R&D, industry in most of these other countries financed 40 to 50 per cent of the R&D and performed between 50 and 65 per cent of it.

In an effort to rectify this situation, the federal government, in June 1978 announced several new measures aimed primarily at strengthening and encouraging research and development in Canadian industry. It also established a national target for expenditures on R&D of 1.5 per cent GNP by 1983.

In April 1981, after assessing developments since 1978, the government set back the date for meeting this target to 1985. At the same time, it established a planning framework for achieving the target which was designed to bring the distribution of R&D expenditures among the funding sectors in Canada more in line with that in other countries. This planning framework specified the share of the target for R&D expenditures of 1.5 per cent GNP which each of the major sectors was expected to finance, as shown in Table 2.

[*Traduction*]

Année	Dollars courants	Dollars de 1971	Pourcentage du PNB
	—en millions—		
1965	665	841	1,20
1966	754	913	1,22
1967	854	994	1,29
1968	910	1 026	1,25
1969	1 002	1 082	1,26
1970	1 068	1 097	1,25
1971	1 160	1 160	1,23
1972	1 192	1 135	1,13
1973	1 284	1 120	1,04
1974	1 504	1 138	1,02
1975	1 686	1 152	1,02
1976	1 834	1 144	0,96
1977	2 055	1 193	0,98
1978	2 349	1 278	1,01
1979	2 694	1 329	1,02
1980	3 204	1 428	1,08
1981	3 953	1 587	1,17
1982	4 591	1 674	1,29
1983	4 969	1 706	1,28

Source: Division de la statistique des sciences et de la technologie, Statistique Canada

Les dépenses brutes du Canada au titre de la recherche et du développement (DBRD) dans le domaine des sciences de la nature au cours des dernières années, figurent au Tableau l en dollars courants et de l97l, et en pourcentage du produit national brut (PNB). Ces dépenses ont connu une forte hausse de l963 à l967, atteignant 1,29 p. l00 du PNB à la fin de cette période. Elles sont demeurées à peu près stables en pourcentage du PNB pour les quatre années suivantes, puis ont brusquement diminué. En l976, elles ne représentaient plus que 0,96 p. l00 du PNB, chiffre inférieur à celui de l963 et considérablement moins élevé que le pourcentage du PNB affecté à la R-D dans la plupart des principaux pays de l'OCDE.

Par ailleurs, la répartition des dépenses de R-D entre les secteurs qui financent ces activités et ceux qui les effectuent, différait beaucoup de celle de la plupart de ces pays. Tandis que le secteur industriel fournissait environ le tiers des fonds de la R-D et effectuait environ 40 p. l00 de l'ensemble des activités en ce domaine au Canada, dans la plupart des autres pays ce même secteur finançait de 40 à 50 p. l00 de la R-D et en effectuait de 50 à 65 p. l00.

Pour corriger cette situation, le gouvernement fédéral annonçait, en juin 1978, plusieurs mesures destinées à renforcer et à encourager la R-D dans l'industrie canadienne. Il décida aussi qu'en l983 les dépenses de R-D devraient atteindre 1,5 p. l00 du PNB.

En avril 1981, réexaminant l'évolution de la situation depuis 1978, le gouvernement reporta à 1985 la date cible pour atteindre cet objectif. Il établit en même temps un plan d'exécution pour que la répartition des dépenses de R-D entre les divers secteurs de financement au Canada s'aligne davantage sur celle des autres pays. Ce plan prévoyait la contribution de chacun des grands secteurs de l'économie aux dépenses de R-D afin d'atteindre l'objectif de 1,5 p. l00 du PNB a ce titre, comme l'indique le Tableau 2.

[*Text*]

Table 2:
Planning Framework for Achieving the Target of 1.5 per cent GNP for Expenditures on R&D in the Natural Sciences

	% GNP	% TOTAL
Federal Government	0.50	33-1/3
Industry	0.75	50
Provincial Governments, Universities and Others	0.25	16 2/3
Total	1.50	100

The latest available statistical data show that Canada's gross expenditures on R&D in the natural sciences increased from 1.01 per cent GNP in 1978 to 1.28 per cent GNP in 1983. However, this was still substantially less than the percentage spent by most other major OECD countries, as shown in Table 3.

Table 3:
Comparison of Gross Expenditures on R&D (GERD) in the Natural Sciences in Major OECD Countries

	Year	GERD % GDP
Belgium	1979	1.33
Canada	1983	1.28
France	1981	1.97(1)
Germany	1979	2.30
Japan	1981	2.13
Netherlands	1979	1.69
Sweden	1979	1.86
Switzerland	1979	2.34
United Kingdom	1978	2.11
United States	1981	2.54(1)

(1) Includes some expenditures on R&D in the social sciences.

Source: OECD, and Science and Technology Statistics Division, Statistics Canada

The distribution of R&D expenditures in Canada in 1983 by funding and performing sectors is shown in Table 4.

Table 4:
Distribution of Gross Expenditures on R&D (GERD) in the Natural Sciences in Canada by Funding and Performing Sectors, 1983

Funding Sectors	Performing Sectors: Government	Industry	Higher Education	Private Non-Profit	Total
	— per cent of total —				
Government	27	7	10	—	
Industry	—	41	—	—	41
Higher Education	—	—	9	—	9
Private Non-Profit	—	—	1	1	2
Foreign	—	4	—	—	4
TOTAL	27	52	20	1	100

[*Traduction*]

Tableau 2:
Plan pour réaliser l'objectif de 1,5 p. 100 du PNB au titre des dépenses de R-D dans les sciences de la nature.

En pourcentage	du PNB	du total
Gouvernement fédéral	0,50	33,3
Industrie	0,75	50
Gouvernements provinciaux universités et autres	0,25	16,3
Total	1,50	100

Selon les dernières données statistiques, les dépenses brutes consacrées par le Canada à la R-D dans les sciences de la nature sont passées de 1,01 p. 100 du PNB, en 1978, à 1,28 p. 100 en 1983, pourcentage encore bien inférieur à celui de la plupart des principaux pays de l'OCDE, comme le révèle le Tableau 3.

Tableau 3:
Comparaison des dépenses brutes de R-D (DBRD) en sciences de la nature dans les principaux pays de l'OCDE

	Année	Pourcentage du PND
Allemagne	1979	2,30
Belgique	1979	1,33
Canada	1983	1,28
États-Unis	1981	2,54(1)
France	1981	1,97(1)
Japon	1981	2,13
Pays-Bas	1979	1,69
Royaume-Uni	1978	2,11
Suède	1979	1,86
Suisse	1979	2,34

(1) Comprend certaines dépenses de R-D pour les sciences sociales.

Source: OCDE, Division de la statistique des sciences et de la technologie, Statistique Canada

La répartition des dépenses de R-D au Canada en 1983 entre les secteurs de financement et d'exécution figure au Tableau 4.

Tableau 4:
Répartition des dépenses brutes de R-D (DBRD) dans les sciences de la nature au Canada par secteur de financement et d'exécution, 1983

Secteurs de financement	Secteurs d'exécution: Gouvernement	Industrie	Éducation supérieure	Privé à but non lucratif	Total
	— pourcentage du total —				
Gouvernement	27	7	10	—	
Industrie	—	41	—	—	41
Éducation supérieure	—	—	9	—	9
Privé à but non lucratif	—	—	1	1	2
Étranger	—	4	—	—	4
Total	27	52	20	1	100

[*Text*]

Although industry's share of total R&D expenditures both as a source of funds and as a performer has increased in recent years, it is still less than in other industrialized countries.

Professor K. Palda and Professor B. Pazderka of the School of Business, Queen's University, told the Committee that their studies indicated a number of reasons why the level of research and development activity in Canadian industry is low compared to industry in other countries. These include the following:

Industrial Structure — Manufacturing industry, which accounts for most of the R&D performed in industry, is a smaller proportion of total industry in Canada than in some other countries. Within the manufacturing sector, the proportion of output contributed by research intensive industries such as aircraft and electronics in Canada is less than in other countries.

Defence R&D — Canada does not spend proportionately as much on defence R&D as countries such as the U.S., U.K., Germany and France. This is included in the Gross Expenditures on R&D (GERD) shown in Table 3. Even Sweden, with a population and GNP only about one-third of Canada's spends two-and-a-half to three times as much as Canada on defence R&D. In per capita terms, Sweden's expenditures on defence R&D is therefore at least six times greater than Canada's.

Market Size — Canada lacks a large domestic market such as that enjoyed by Japan and the United States, or unrestricted access to a common market or free trade area such as the European Economic Community. Among other industrialized countries, only Australia faces the same problem. Without assured access to a large market, the risk faced by Canadian firms in earning the return required to justify investment in R&D is greater than that faced by firms in other industrialized countries.

Foreign Ownership — A large percentage of the output of Canadian manufacturing industry, especially in the technology intensive sectors such as transportation equipment, machinery, chemicals and chemical products is accounted for by foreign-owned or controlled firms, which rely to a large extent on their foreign parent companies for the technology required, rather than conducting R&D in Canada.

The Committee concludes from this survey, that, although there has been a commendable increase in Canada's Gross Expenditures on R&D in recent years and in the proportion of those expenditures which are financed and spent by industry, Canadian industry's performance in this area remains low compared to industry in other industrialized countries. Canada's small domestic market, multinational corporate structure, and low expenditures on defence set Canada apart

[*Traduction*]

Bien que l'industrie ait assumé depuis quelques années une plus grande part du total de ces dépenses de R-D sur le plan du financement et de l'exécution cette part est encore inférieure à celle d'autres pays indutrialisés.

Les professeurs K. Palda et B. Pazderka de la *School of Business* de l'Université Queen ont déclaré au Comité qu'ils avaient, dans leurs études, dégagé plusieurs raisons pour lesquelles la R-D dans l'industrie canadienne était quantitativement inférieure à celle d'autres pays.

Structure industrielle - Le secteur manufacturier, où s'effectue la plus grande partie de la R-D industrielle occupe, au Canada, une part moins grande dans l'ensemble de l'industrie que dans certains autres pays. Dans ce secteur, la part de productivité des industries comportant beaucoup de recherche, comme l'avionnerie et l'électronique, est inférieure au Canada à celle d'autres pays.

R-D de défense - Proportionnellement, le Canada ne dépense pas autant que d'autres pays, comme les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la France pour la R-D de défense, qui est incluse dans les chiffres du Tableau 3. Même la Suède, dont la population et le PNB n'équivalent qu'au tiers de ceux du Canada, dépense de 2,5 à 3 fois plus que nous dans ce domaine. Par habitant, les sommes affectées par la Suède à la R-D de défense sont par conséquent au moins six fois plus élevées qu'au Canada.

La taille du marché - Le marché intérieur du Canada est loin d'être aussi grand que ceux du Japon et des États-Unis, et notre pays n'a pas librement accès à un marché commun ou à une zone de libre échange comme la Communauté économique européenne. Parmi les pays industrialisés, seule l'Australie se trouve dans une situation analogue. Pour être justifiés, les investissements dans la R-D doivent produire un certain rendement. N'ayant pas accès à un grand marché, les entreprises canadiennes courent, par conséquent, plus de risques en ce domaine que celles des pays industrialisés.

Le contrôle étranger - La production de l'industrie manufacturière canadienne, spécialement dans les secteurs très techniques comme ceux du matériel de transport, de la machinerie et des substances et produits chimiques, est assurée, en grande partie, par des entreprises étrangères ou sous contrôle étranger qui comptent, pour leur technologie, sur leur société mère étrangère, au lieu d'effectuer de la R-D au Canada.

Au terme de son enquête le Comité peut conclure qu'en dépit de la hausse non négligeable des dépenses brutes du Canada au titre de la recherche et du développement depuis quelques années et de la part qui est financée et dépensée par le secteur privé, la performance de l'industrie canadienne demeure, en ce domaine, inférieure à celle d'autres pays industrialisés. Son marché intérieur limité, la structure de ses sociétés multinationales, et les sommes modiques qu'il affecte à sa

[*Text*]

from almost all other industrialized countries, and increase the difficulties Canada faces in promoting and achieving technological innovation. The Committee concludes that **investment in advanced technology must continue to be an important area of government concern, not only in terms of the level of that investment but more importantly in terms of the quality of that investment.**

ROLE OF TECHNOLOGY

The Committee was struck by a disturbing paradox. On the one hand, Canada's overall productivity today is close to record levels. Among OECD countries, it ranks second only to the United States. On the other hand, the average annual rate of productivity growth in Canada over the past decade was zero. [1] This is lower than at any other time in Canada's history, and also lower than the productivity growth rate in any other major OECD country.

Of all the economic problems that Canada has faced over the past decade, none is more serious in the long term than this dramatic decline in productivity growth. This point was emphasized by several witnesses who appeared before the Committee.

Dr. David Slater, Chairman of the Economic Council of Canada, pointed out to the Committee that the importance of productivity growth lies in its contribution to the creation of wealth and rising standards of living. If there was no increase in productivity for a prolonged period of time, real income and living standards would not only fail to increase but might even decline. Dr. Slater said,

> I think the central point to the Canadian position, both in terms of size and persistence, which drives or permits an increase in living standards, is an increase in productivity. If we do not have an increase in productivity over the next while, we will have low increases in living standards or practically no increases in living standards (1-32-6:7 and 8). [2]

Without a growing economy, Canada's ability to meet the needs and aspirations of its people would be seriously circumscribed. Any increase granted to one group in society would be at the expense of another. If salaries and wages were to increase they would be subsequently eroded by increases in the general price level. If more was spent on health care, old age pensions, education or unemployment insurance, for example, less would be available to spend on other goods and services. Productivity growth is therefore essential to the resolution of Canada's current economic problems and to the country's long-term economic and social prospects. Ultimately, a failure to make economic progress will also generate political prob-

[1]In 1983, the increase in the rate of productivity growth was 2.2%. At this stage it would seem that this growth is a result of operating at a low level of capacity utilization and simply increasing production without increasing employment or changing the way things are being produced.

[2]The numbers refer to the session, Parliament number, the proceedings of the Committee or Subcommittee and the page number. For example, 1-32-6:7 and 8 refers to the first session of the thirty-second Parliament, proceedings of Subcommittee number 6, pages 7 and 8.

[*Traduction*]

défense, placent le Canada dans une catégorie à part au regard de la presque totalité des autres pays industrialisés et compliquent ses efforts d'innovation technologique. Le Comité conclut donc que **le gouvernement doit continuer à se préoccuper des investissements dans la technologie de pointe, non seulement du point de vue quantitatif mais, ce qui importe davantage, du point de vue qualitatif.**

LE RÔLE DE LA TECHNOLOGIE

Un drôle de paradoxe a frappé le Comité: d'une part, la productivité globale du Canada a atteint aujourd'hui des niveaux presque inégalés puisque, parmi les pays de l'OCDE, il ne cède la première place qu'aux États-Unis mais, d'autre part, le taux annuel moyen de croissance de notre productivité a été nul [1] au cours de la dernière décennie, ce qui ne s'était jamais vu dans toute l'histoire du Canada, et il est également inférieur à celui des autres grands pays de l'OCDE.

Le problème le plus sérieux à long terme que le Canada affronte depuis une dizaine d'années est précisément ce déclin marqué de sa productivité. Plusieurs des témoins ont insisté sur ce point.

M. David Slater, ph.d.,président du Conseil économique du Canada, a rappelé au Comité que la croissance de la productivité contribue à créer des richesses et à élever le niveau de vie. Si la productivité stagne pendant une période prolongée, loin d'augmenter, les revenus réels et le niveau de vie pourraient même baisser.

> «Néanmoins, je pense que la principale explication de la situation au Canada, tant sur le plan de l'importance que de la durée, est que la croissance de la productivité constitue le facteur qui provoque ou permet une amélioration de notre niveau de vie. Si notre productivité n'augmente pas bientôt, notre niveau de vie baissera ou restera à peu près le même» (1-32-6:7 et 8) [2].

La croissance de notre économie est indispensable pour répondre aux besoins et aspirations de la population. Toute hausse accordée à un groupe de la société se ferait aux dépens d'un autre. Les augmentations des salaires et des traitements seraient, dans l'ensemble, absorbées par la hausse du niveau général des prix. Et si on dépensait davantage pour les soins de santé, les pensions de vieillesse, l'éducation ou l'assurance-chômage par exemple, il y aurait moins d'argent à consacrer à d'autres biens et services. La croissance de la productivité est par conséquent essentielle à la solution des problèmes économiques courants du Canada et à la réalisation de ses objectifs sociaux et économiques à long terme, sans quoi des problèmes

[1]En 1983, l'accroissement du taux de productivité était de 2.2 p. 100. À ce stade on peut penser que cette croissance résulte d'une faible utilisation des capacités de production et d'une augmentation de la production sans augmentation de la main-d'oeuvre ou sans changements dans les modes de production.

[2]Les chiffres entre parenthèses renvoient à la session, au quantième de la législature, au fascicule des délibérations du comité ou du sous-comité et au numéro de la page. Ici, par exemple, les chiffres 1-32-6:7 et 8 signifient: première session de la 32[e] Législature, fascicule nº 6 des délibérations du sous-comité, pages 7 et 8.

[*Text*]

lems across the country and between the two levels of government in Canada.

The process which brings about growth in productivity is complex and not well understood. Until 40 years ago, most economists accepted the so-called classical theory that productivity growth was attributable mainly to quantitative increases in capital, that is plant and equipment. However, studies undertaken in the late 1950s and early 1960s by such economists as Edward Denison, John Kendrick and others showed that only 10 to 20 per cent of the productivity growth in the United States since the turn of the century could be accounted for by capital accumulation, leaving a residual of 80 to 90 per cent to be attributed to changes in technology, including improvements in organization and management and in the level of worker education. It was concluded, therefore, that productivity growth did not depend so much on the quantity of capital as on the quality of capital and labour inputs in terms of the technology they brought to the production process. Similarly, comparative advantage in international trade was not determined primarily by natural resources and other static endowments of a country, as had been generally thought in the past, but rather by the technology and know-how incorporated into a product or applied in its production. As a result of these studies, economists have come to recognize technology as a major source of productivity growth. While its precise contribution is still a matter of debate, few deny that it is a key factor. Dr. Slater told the Committee, "What is common to all of the analyses of productivity growth is that technological advancement is a critical element in the process of getting productivity improvements. If you want to get better productivity improvements, technology advancement is a key element". (1-32-6:8)

Dr. James Gilmour, Director of Research, Science Council of Canada, and some other witnesses tended to see the role of technology in somewhat more pragmatic terms. To them, technology was simply the key to competitiveness in the market place. In the so-called mature industries such as textiles and furniture, in which many firms produce similar products, competition is based largely on price. For firms in these industries, the application of new production technologies, such as those that have resulted from recent developments in microelectronics, could spell the difference between success and failure. In the so-called high technology industries such as aircraft and electronics, products compete more on the bases of technical quality, performance and reliability than on price. For firms in these industries, the technology incorporated into their products is vital to their survival. "Regardless of which way you look at it", Dr. Gilmour told the Committee, "whether you want to be competitive in mature industries or competitive in high technology industries, technology is vital to industrial success". (1-32-3:6) In addition to benefiting industries that already exist, advances in technology can create new industries not only to produce new products such as computers and word processors, but also to use those new products and to sell, service and repair them.

[*Traduction*]

politiques pourraient surgir d'un bout à l'autre du pays et entre les deux ordres de gouvernement

Le processus dont dépend cette croissance est fort complexe et n'est pas encore très bien compris. Il y a une quarantaine d'années, la plupart des économistes acceptaient la théorie soi-disant classique selon laquelle l'augmentation de la productivité passe d'abord par une hausse quantitative du capital, c'est-à-dire des usines et de l'équipement. Mais les études effectuées à la fin des années 50 et au début des années 60 par des économistes comme Edward Denison, John Kendrick et d'autres ont établi que 10 à 20 p. 100 seulement de la hausse de productivité aux États-Unis depuis le début du siècle résultait de l'accumulation du capital, ce qui signifie que les 80 à 90 p. 100 restants sont attribuables à des changements technologiques et notamment à une meilleure organisation, à une gestion plus efficace et au niveau de scolarité plus élevé des travailleurs. D'où la conclusion que cette hausse dépendait moins de la quantité que de la qualité du capital et de l'apport du travailleur au processus de production. De même, l'avantage comparatif des produits dans les échanges internationaux n'était pas surtout déterminé par les ressources naturelles et autres richesses statiques d'un pays comme on le croyait auparavant, mais plutôt par la technologie et le savoir-faire qui sont partie intégrante du produit ou de sa fabrication. C'est ainsi que les économistes ont fini par reconnaître que la technologie est une des sources principales de la croissance de la productivité. Bien qu'on discute encore de la nature exacte de son apport, rares sont ceux qui nient son importance. M. Slater a déclaré au Comité que «toutes les études sur la croissance de la productivité concluent que l'avancement technologique est essentiel à l'amélioration de la productivité. Quand il s'agit d'accroître la productivité, le secret demeure le progrès technologique» (1-32-6:8).

M. James Gilmour, ph.d., directeur des recherches au Conseil des sciences du Canada, et quelques autres témoins voyaient la technologie sous un angle plus pratique. Pour eux, elle est simplement la clé de la compétitivité sur les marchés mondiaux. Dans les industries dites «adultes», comme celles du textile et du meuble, où de nombreuses entreprises fabriquent les mêmes produits, la concurrence est surtout une question de prix. Pour les entreprises de ce secteur, l'application de nouvelles technologies de production comme celles qui résultent des progrès de la micro-électronique, pourrait faire la différence entre le succès et l'échec. Dans les technologies dites de pointe, comme celles de l'avionnerie et de l'électronique, la concurrence se fait surtout sur le plan de la qualité technique, de la performance et de la fiabilité plutôt qu'au niveau du prix. La survie des entreprises de ce secteur dépend de la technologie qu'elles incorporent à leurs produits. «Quel que soit l'angle sous lequel vous envisagez la chose, a dit M. Gilmour au Comité, que vous vouliez être concurrentiel dans les industries adultes ou dans les industries de haute technologie, l'excellence technologique est la clé du succès» (1-32-3:6). Outre qu'ils profitent aux industries existantes, les progrès technologiques donnent naissance à de nouvelles industries, non seulement qui fabriquent de nouveaux produits, comme les ordinateurs et les appareils de traitement de mots, mais également qui les utilisent, les vendent et en assurent l'entretien et la réparation.

[*Text*]

Dr. Stuart L. Smith, Chairman of the Science Council of Canada, told the Committee that, "Technology must be the central part of an economic strategy". (1-32-3:16) The Honourable Donald Johnston, Minister of State for Economic Development and Minister of State for Science and Technology, agreed. He said, "In other countries, as well as in Canada at the federal and provincial levels, there has been a recognition that technology is central to economic development in today's world". (1-32-11:10) He went on to say, "The scientists cannot remain segregated from the economists. Technology and basic research - but moving into, if you like, technology, innovation and diffusion - are fundamental to where each country has to go as a nation in this industrialized world, a world which is becoming increasingly competitive". (1-32-11:11)

It was evident from testimony presented to the Committee that the benefits of technology cannot be gained without social as well as economic cost. Speaking on behalf of the Canadian Manufacturers' Association (CMA), Mr. Bernard Ness, President and Chief Executive Officer, Canada Wire and Cable Limited, made the following statement to the Committee:

> Technology is a competitive weapon, one which is both exciting and frightening at the same time. Technology is exciting because we know that technical advance will bring increasing employment and better living standards in the years ahead, just as it has always done. But technology is also frightening because it always brings change and uncertainty. History tells us that this change has usually been change for the better, but many people are uncertain what change will bring this time. (2-32-3:9)

Productivity improvements brought about by the introduction of new technology, such as computer-aided manufacturing and robotics, will inevitably eliminate jobs in many industries that exist today. As manufacturing industry becomes more efficient, the proportion of the working population engaged in this activity may well decline in the same way that the proportion employed in agriculture declined as a result of productivity growth in that sector over the past century. Whereas jobs lost in agriculture were offset over time by new jobs in manufacturing and more recently in the service sector, there is no assurance that growth in service industries will be able to replace all jobs lost in manufacturing. Recent technological innovations such as computers and word processors are already eliminating jobs in the service industries as well and this process is likely to become more marked. To some degree, technological innovations can be expected to create new industries and new jobs as they have in the past. Several witnesses noted that it is always easier to identify existing jobs that will be eliminated by the introduction of new technologies than it is to envisage new jobs that do not exist today, which will be created. As Professor Fergus Chambers of the School of Public Administration, Queen's University told the Committee, "Someone looking ahead to the 1980s back in 1970 would not have imagined many of the jobs that are available today". (1-32-1:13)

[*Traduction*]

M. Stuart L. Smith, président du Conseil des Sciences du Canada, a déclaré au Comité que «... la technologie (doit être) le point central d'une stratégie économique» (1-32-3-16). L'honorable Donald Johnston, ministre d'État au Développement économique et à la Science et à la Technologie partage cet avis: «D'autres pays ont également reconnu que la technologie était aujourd'hui essentielle au développement économique» (1-32-11:10). Il a ajouté: «Les scientifiques et les économistes ne peuvent désormais plus travailler séparément. La technologie et la recherche de base — en fait la technologie, l'innovation et la diffusion — sont essentielles à un pays qui veut survivre dans notre monde industriel où la concurrence est de plus en plus rude» (1-32-11:11).

Il ressort clairement des témoignages entendus par le Comité que les bienfaits de la technologie ont leur prix, tant sur le plan social qu'économique. Parlant au nom de l'Association des manufacturiers canadiens (AMC), M. Bernard Ness, président-directeur général de la société les Câbles Canada Limitée a déclaré ce qui suit:

> «La technologie est un atout concurrentiel à la fois stimulant et inquiétant. Elle est stimulante parce que nous savons que les progrès techniques assureront, comme toujours, de nouveaux emplois et une amélioration du niveau de vie dans les années à venir. Elle est également inquiétante puisqu'elle entraîne dans son sillon changements et incertitude. L'histoire nous apprend que ces changements étaient généralement positifs, mais nombre de gens ne savent vraiment pas à quoi il faudra s'attendre cette fois-ci» (2-32-3:9).

Les hausses de productivité attribuables à l'introduction de nouvelles technologies, comme la fabrication assistée par ordinateur et la robotique, feront inévitablement disparaître des emplois dans de nombreuses industries. À mesure que l'industrie manufacturière devient plus efficace, en effet, la proportion de la population active employée dans ce secteur pourrait diminuer, de la même façon que dans le cas de la main-d'oeuvre agricole depuis un siècle, en raison de la hausse de productivité dans ce secteur. Alors que les emplois perdus dans l'agriculture ont, avec le temps, été compensés par de nouveaux emplois dans le secteur manufacturier et plus récemment dans celui des services, rien ne nous assure que la croissance des industries de services pourra absorber tous les anciens travailleurs des entreprises manufacturières. Les innovations technologiques récentes, comme les ordinateurs et appareils de traitement de mots, font déjà disparaître des emplois dans les industries de services et cette tendance ira probablement en s'accentuant. On peut s'attendre néanmoins que les innovations créeront un certain nombre d'industries et d'emplois, comme ce fut le cas dans le passé. Plusieurs témoins ont souligné qu'il est toujours plus facile de recenser les emplois qui seront éliminés par l'implantation de nouvelles technologies que de savoir quels nouveaux emplois seront créées. Comme le Pr Fergus Chambers de l'École d'administration publique de l'Université Queen l'a dit au Comité: «en 1970, l'apparition de nombreux emplois qui existent maintenant était impossible à prévoir» (1-32-1:13).

[*Text*]

The Honourable Donald Johnston summed up his views on this issue as follows:

As in most areas of economic debate, there are at least two schools of thought on this issue. The optimistic scenario is that technological change will not only produce more jobs, but also more lucrative jobs. This, in fact, has been our experience in the past.

However, other economists look to the future through a somewhat murkier crystal ball and, like many of the more gloomy futurists of the past, cannot visualize the professions of the future. These more pessimistic philosophers suggest that we may indeed have more wealth, but we will have fewer jobs.

My own view is that no matter which of these scenarios is correct — either more better paying jobs, or more wealth but fewer jobs — we have the means at our disposal to address these problems because society as a whole will be richer through technological development.

The challenge for the government is to devise the policies and programs which encourage future-oriented jobs and, at the same time, offer opportunities for displaced workers to develop the appropriate skills. The challenge is also to address this highly-charged issue in a spirit of realistic optimism.

Training, and retraining, is vital if Canada is to maintain the versatility required by the work force to support technological development. (1-32-11:18)

The Committee considers there is a reasonable possibility that, in the long term, new jobs will be created to replace those that will be eliminated by the introduction of new technology. Improvements in productivity brought about by the application of new technologies may also make it possible to reduce the work week. Speaking on this point, Professor Chambers referred to an article by Professor Wassily W. Leontief in the September 1982 issue of *Scientific American* in which Professor Leontief wrote as follows:

The reduction of the average work week in manufacturing from 67 hours in 1870 to somewhat less than 42 hours must also be recognized as the withdrawal of many millions of working hours from the labor market. Since the end of World War II, however, the work week has remained almost constant. Waves of technological innovation have continued to overtake each other as before. The real wage rate, discounted for inflation, has continued to go up. Yet the length of the normal work week today is practically the same as it was 35 years ago. In 1977 the work week in the U.S. manufacturing industries, adjusted for the growth in vacations and holidays, was still 41.8 hours.

Whatever the long term outcome, the Committee recognizes that in the short term there will be serious problems of adjustment which will have to be addressed. Among possible developments the Committee recognized that, as in the past, one step toward finding a solution may be a further reduction in the average work week. Movement in this direction would

[*Traduction*]

L'honorable Donald Johnston a résumé sa pensée sur la question de la façon suivante.

«Comme dans la plupart des débats économiques, on retrouve ici deux écoles de pensées. Le scénario optimiste prévoit non seulement que l'évolution technologique favorisera la création d'emplois, mais d'emplois mieux rémunérés. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans le passé.

Cependant, d'autres économistes ont une vision ténébreuse de l'avenir et, comme les futuristes sombres du passé, ils ne peuvent visualiser les emplois de l'avenir. Ces philosophes pessimistes croient que nous aurons peut-être plus de richesses mais moins d'emplois.

À mon avis, peu importe lequel de ces scénarios est le plus juste — les emplois mieux rémunérés ou plus de richesses mais moins d'emplois — nous disposons des moyens de traiter de ces problèmes car la société comme entité sera considérablement enrichie grâce au développement technologique.

Le défi du gouvernement consiste à définir des politiques et des programmes qui encourageront les emplois orientés vers l'avenir tout en offrant des avantages aux travailleurs qui doivent développer de nouvelles aptitudes. Il s'agit également de traiter de cette importante question dans un esprit d'optimisme réaliste.

La formation et le perfectionnement sont essentiels au Canada afin de maintenir l'adaptabilité nécessaire de la main-d'oeuvre à l'appui du développement technologique» (1-32-11:8).

Le Comité estime qu'il est raisonnable de croire qu'à long terme de nouveaux emplois viendront remplacer ceux que fera disparaître la nouvelle technologie. La hausse de productivité qui en résulterait pourrait également entraîner une réduction de la semaine de travail. Parlant à ce sujet, le P^r Chambers a fait état d'un article du P^r Wassily W. Leontief, publié dans le numéro de septembre 1982 du Scientific American, où ce dernier déclarait:

«Il faut reconnaître que la réduction de la semaine moyenne de travail dans le secteur manufacturier de 67 heures, en 1870, à un peu moins de 42 heures, équivaut à la perte de nombreuses heures d'emploi sur le marché du travail. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, cependant, la semaine de travail n'a pas diminué malgré des vagues successives d'innovation technologique. Le taux salarial réel, indexé à l'inflation, a maintenu sa progression. Pourtant la durée de la semaine normale de travail est pratiquement la même qu'elle était il y a 35 ans. En 1977, la semaine de travail dans les industries manufacturières américaines, compte tenu des vacances plus longues et des jours fériés plus nombreux, était encore de 41,8 heures».

Quelle que soit l'issue à long terme de cette évolution, le Comité reconnaît qu'à court terme, il faudra faire face à de sérieux problèmes d'adaptation. Le Comité reconnaît que, comme dans le passé, une nouvelle réduction de la semaine de travail moyenne constituerait un premier pas vers une solution du problème. Il ne faudrait cependant s'engager dans cette

[*Text*]

have to be cautious, since it would have to be phased in gradually to avoid any reduction in Canadian international competitiveness to allow time for wage adjustments between sectors to take place and to avoid industrial unrest. **The Committee recommends that the newly established National Centre for Technology Employment and Productivity Growth examine if ways can be found to bring about a gradual reduction in the length of the work week and the relative merits of such action.**

However onerous is the responsibility for managing the introduction of new technologies and because of its uncertain impact on employment, witnesses were agreed that Canadian industry can only survive in the face of growing competition from industries in other countries if its technology is as good or better than theirs. Canada must apply the latest manufacturing and processing technologies, such as computer-aided manufacturing and robotics, to increase its productivity and so preserve existing jobs. As Professor Chambers put it, "It is a case of whether half the jobs are lost or all of them are lost". (1-32-1:13) At the same time, **Canada must develop and use technology to produce new and improved products, processes, and services that will create new jobs. Failure to meet the technology challenge will mean fewer jobs in the long run. Whatever problems of adjustment are encountered, they will be easier to resolve in an economy in which productivity and real income are growing.**

In the view of the Committee, the course which Canada must follow is clear. In order to compete in the markets of the world and sustain the economic growth required to meet its social goals, Canada must take advantage of the advances which are being made in technology as rapidly as other countries with which it competes.

THE PROCESS OF TECHNOLOGICAL INNOVATION AND DIFFUSION

Definition of Technological Innovation

The term technological innovation may be defined as the application of discoveries in science and technology to develop and commercialize new or improved products, processes or services. Some examples of recent technological innovations are word processors, communication satellites, microcomputers, industrial robots, automatic bank tellers and the universal product code.

Technological innovation, however, is much more than research and development. It comprises all of the activities needed to transform an idea into a marketable product or service, or into a commercially usable process. In addition to research and development it includes market research, design and engineering, prototype and pilot-plant construction and testing, tool design and production, manufacturing and process engineering, and the startup of manufacturing and marketing. Indeed, a firm does not have to engage in research and development at all in order to undertake a technological inno-

[*Traduction*]

direction qu'avec prudence, puisqu'une telle réduction ne pourrait être implantée que progressivement pour éviter de toucher à la compétitivité internationale du Canada, pour permettre aux secteurs concernés de procéder à des rajustements de salaire et pour prévenir toute agitation ouvrière. **Le Comité recommande que le Centre national de l'équipement technologique et de l'accroissement de la productivité nouvellement créé étudie s'il existe des moyens de réduire graduellement la durée de la semaine de travail, et analyse les avantages et inconvénients d'une telle mesure.**

Par ailleurs, quel que soit le prix à payer sur le plan de l'emploi pour implanter de nouvelles technologies, les témoins étaient tous d'accord pour penser que la seule façon pour l'industrie canadienne de soutenir la concurrence croissante des industries étrangères c'est d'avoir une technique équivalente ou meilleure que la leur. Le Canada doit adopter les toutes dernières innovations technologiques dans les secteurs de la fabrication et de la transformation, telles que la production assistée par ordinateur et la robotique, pour accroître sa productivité et préserver les emplois existants. Comme l'a déclaré le Pr Chambers: «L'alternative est simple: ou bien la moitié des emplois sont éliminés, ou bien ils le sont tous» (1-32-1:13). Parallèlement, **le Canada doit mettre au point et utiliser des techniques pour produire des biens, procédés et services nouveaux, ou améliorer ceux qui existent déjà, en vue de créer des emplois. Le refus du virage technologique réduirait à long terme le nombre d'emplois. Quels que soient les problèmes d'adaptation, il est plus facile de les résoudre lorsque la productivité et le revenu réel sont à la hausse.**

Selon le Comité, la voie que le Canada doit suivre est toute tracée: pour être compétitif sur les marchés mondiaux et maintenir la croissance économique qui lui permettra d'atteindre ses objectifs sociaux, le Canada doit prendre le virage technologique aussi rapidement que les pays qui lui font concurrence.

L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE ET SA DIFFUSION

Définition de l'innovation technologique

L'expression «innovation technologique» désigne l'application des découvertes scientifiques et techniques au développement et à la commercialisation de produits, de procédés ou de services nouveaux ou améliorés. Au nombre des innovations technologiques récentes, mentionnons les appareils de traitement de mots, les satellites de communication, les micro-ordinateurs, les robots industriels, les guichets bancaires automatiques et le code de produits universel.

L'innovation technologique ne se limite cependant pas, tant s'en faut, à la R-D. Elle comprend toutes les activités requises pour transformer une découverte ou idée scientifique en produit ou service commercialisable, ou en processus utilisable commercialement. Outre la R-D, elle inclut l'étude des marchés, le design et l'ingénierie, la construction et l'essai de prototypes et d'usines pilotes, la conception et la production d'instruments, l'ingénierie de fabrication et de transformation et la mise en train de la fabrication et du marketing. Une société n'a même pas besoin de faire de la R-D pour innover sur le plan

[*Text*]

vation. It may simply use existing technology to design and develop a new or improved product, process or service to meet a perceived market need. But a technological innovation is not complete until the product or service has been sold, or the process has been used commercially. Technological innovation is not an end in itself. Whether it is undertaken in response to market pull or technology push, the results must be marketed or used commercially.

Basic Research

This is not to say that research is not important. On the contrary, several witnesses pointed out that technological innovation depends on a world-wide pool of scientific knowledge that is the product of basic research. Some took the view that Canada has an obligation to contribute to that pool; others argued that Canada should emulate Japan and exploit the research of other countries. But the Committee believes there are other more cogent reasons why Canada must, in its own economic interests, engage in some basic research. If Canada is to draw on this world-wide pool of scientific knowledge, it must have scientists and engineers who are able to access and understand what is contained in that pool, and to assess and adapt it to Canada's needs. To acquire this ability, scientists and engineers must themselves engage in some basic research. Research activities are also important for the training of scientists and engineers. Research centres are "... notorious for spawning entrepreneurs", (1-32-16:5) as Mr. Franz Tyaack, President and Chief Executive Officer of Westinghouse Canada Inc., informed the Committee, citing the number of innovative companies that sprung up in the 1950s around Lincoln Laboratories in Boston. He also drew attention to the potential of the research in artificial intelligence that is being carried out at the University of Waterloo.

Technological Innovation

Scientific knowledge resulting from basic research is generally not patentable and is freely available to anyone. However, as the commercial potential of a scientifc discovery or invention is identified and enhanced through applied research and development, proprietary interests come into play along with patents, copyrights and trade secrets.

Transforming a scientific discovery or invention into a marketable product, process or service is a complex, expensive, extensive and risky undertaking. The total cost of technological innovation has been estimated to be anywhere from two to ten times the cost of the R&D on which it is based. A number of witnesses stressed that management and marketing were no less important than research and development to the succcess of a technological innovation. While a firm must be technically capable, this is not enough. As Mr. Tyaack pointed out in his brief, "The technological leader can be out-produced, or out-marketed, or out-invested". (1-32-16A:5) This means that a technological innovation must be well managed. Since the return on investment in technological innovation also depends

[*Traduction*]

technique. Elle peut, par exemple, se contenter des techniques existantes pour concevoir et mettre au point un produit, un procédé ou un service nouveau ou améliorer ceux qui existent, pour répondre à un besoin défini du marché. Mais l'innovation technologique est incomplète tant que le bien ou le service n'a pas été vendu, ou que le procédé n'est pas utilisé commercialement. Elle n'est donc pas une fin en elle-même. Qu'elle réponde à un besoin du marché ou résulte d'une poussée technique, elle doit aboutir à des résultats commercialisés ou utilisés commercialement.

La recherche fondamentale

Ceci ne signifie pas que la recherche ne soit pas importante. Au contraire, plusieurs témoins ont souligné que l'innovation dépend de la mise en commun, par tous les pays, des connaissances scientifiques résultant de recherches fondamentales. Certains étaient d'avis que le Canada avait l'obligation de contribuer à ce fonds commun; d'autres soutenaient, au contraire, qu'il devrait imiter le Japon et exploiter les recherches d'autres pays. Le Comité estime qu'il y a des raisons plus valables pour que le Canada effectue des recherches fondamentales dans son propre intérêt économique. Pour tirer parti du fonds commun de connaissances scientifiques, il doit disposer de scientifiques et d'ingénieurs qui ont accès à ces connaissances, qui les comprennent et soient capables de les assimiler pour les adapter à nos besoins, ce qui suppose que ces spécialistes devront, eux-mêmes, faire de la recherche fondamentale. Celle-ci est, d'ailleurs, nécessaire à leur formation. Les centres de recherche sont remarquables par le nombre d'entrepreneurs qui en sortent (1-32-16:5), a déclaré M. Franz Tyaack, président-directeur général de Westinghouse Canada Inc., citant le grand nombre d'entreprises innovatrices qui ont surgi dans les années 50 autour des *Lincoln Laboratories* à Boston. Il a également attiré l'attention du Comité sur les perspectives qu'ouvrent la recherche en matière d'intelligence artificielle effectuée en ce moment à l'Université de Waterloo.

L'innovation technologique

Le savoir scientifique résultant de la recherche fondamentale n'est généralement pas brevetable et est accessible à tous. Cependant, dès que la R-D appliquée rend commercialement exploitable une découverte ou une invention scientifique, toute la question de la propriété intellectuelle entre un jeu ainsi que les problèmes de brevrets, de droits d'auteur et de secrets commerciaux.

La transformation d'une découverte scientifique en produit, procédé ou service commercialisable est une entreprise complexe, vaste, coûteuse et risquée. L'innovation technologique, estime-t-on, coûterait de deux à dix plus que la R-D dont elle est issue. Plusieurs témoins ont indiqué que la gestion et le marketing étaient non moins importants que la R-D au succès de l'innovation technologique. Il ne suffit pas qu'une entreprise ait des capacités sur le plan technique. Comme l'a laissé entendre M. Tyaack dans son mémoire, «il peut arriver que l'innovateur soit lui-même dépassé par ses concurrents sur le plan de la production, de la commercialisation et de l'investissement» (1-32-16A:5). C'est dire qu'une innovation technologique doit être bien administrée. Puisque le rendement des investisse-

[*Text*]

on the sale of the resulting products or services, good market research and marketing are also essential.

Importing Technology

Research and development can be vital to a firm's competitive position. However no country can expect to excel technically in every field or to generate all the technology it needs. Nor can it afford to duplicate technology developed elsewhere. Every country must therefore import technology from other countries and adapt it to its needs. Speaking for the CMA, Mr. Lewis Chow, Manager, Government Contracting, Pratt & Whitney Canada Inc., put it this way:

> Technology has no nationalism. In all parts of the world, firms are anxious to put in place the best technology available regardless of its place of origin. Canadians conduct less than one percent of the world's research and, of course, we are not going to invent everything we need in this country. We must buy, lease, license or otherwise borrow the 'best-practice' technology we need to be competitive when we cannot create it ourselves. (2-32-3:7)

To illustrate this point, several witnesses noted that the remarkable development of Japanese industry since World War II was based largely on technology that had been acquired under licence from other countries and further developed in Japan. The dominant position that Japan enjoys today in the markets of the world for such products as automobiles, motorcycles, cameras and transistor radios attests to the success of this strategy of taking an established product and, in effect, presenting it in such a way as to develop an essentially new and very much larger market than previously existed.

The terms and conditions under which technology is imported can determine the extent to which it can be commercially exploited by the recipient. If, for example, technology is acquired in the form of production drawings without any other design or engineering information, the recipient may not be able to produce any product other than that specified in those drawings. He is confined to "... metal bending", (1-32-1:16) as Professor Chambers called it.

Professor Chambers also identified two other conditions that restrict the benefits that can be derived from imported technology. He said:

> There are two conditions that are often put on the transfer of technology, which are, in a sense, very harmful to economic industrial development. The Japanese were very careful not to accept those two conditions.
>
> One condition is that you cannot export from Canada to foreign markets. In other words, the technology is to be exploited only in Canada. You limit your market. That is a very serious limitation which came along with a lot of technology coming into Canada.

[*Traduction*]

ments dans une innovation dépend également de la vente du produit ou du service qui en résultent, une étude sérieuse de marché et un bon marketing sont également essentiels.

L'importation de la technologie

La R-D peut être vitale à la compétitivité d'une entreprise. Mais aucun pays ne peut s'attendre à exceller dans tous les domaines techniques, ni à générer toute la technologie dont il a besoin. Pas plus qu'il ne peut se permettre de réinventer lui-même la technologie mise au point ailleurs. Tous doivent donc importer des technologies et les adapter à leurs besoins. Parlant au nom de l'AMC, M. Chow, directeur du Service des contrats du gouvernement chez Pratt & Whitney Canada Inc., s'est expliqué en ces termes:

> «La technologie ne s'accommode pas du nationalisme. On trouve partout dans le monde des entreprises qui attendent impatiemment de pouvoir utiliser les meilleures techniques de pointe disponibles, quel que soit leur lieu d'origine. La contribution du Canada aux recherches effectuées sur le plan international est inférieure à 1 p. 100 et il est évident que nous n'allons pas inventer tout ce dont nous avons besoin dans ce pays. Nous devons acheter, louer, breveter ou autrement emprunter les meilleures techniques dont nous avons besoin pour demeurer compétitifs lorsque nous ne sommes pas capables de les créer nous-mêmes» (2-32-3:7).

En guise d'exemple, plusieurs témoins ont dit que le remarquable développement de l'industrie japonaise depuis la Seconde Guerre mondiale était largement dû à une technologie étrangère acquise sous licence et que le Japon n'avait fait que pousser plus loin. La position dominante de ce pays sur les marchés mondiaux de l'automobile et de la motocyclette, des appareils-photos et des radios transistor attestent bien le succès de cette stratégie consistant à prendre un produit établi et à le transformer de manière à lui ouvrir un marché nouveau et beaucoup plus vaste qu'auparavant.

Les conditions d'importation de la technologie déterminent dans quelle mesure le bénéficiaire peut l'exploiter commercialement. Si, par exemple, elle est acquise sous la forme de dessins d'exécution, sans aucune autre information de design ou d'ingénierie, le bénéficiaire ne pourra peut-être fabriquer que le produit objet de ces dessins. Il est alors condamné à n'être qu'un ... «simple exécutant» (l-32-1:16), de dire le Pr Chambers.

Celui-ci a mentionné deux autres conditions pouvant limiter les avantages découlant d'une technologie importée:

> «On impose souvent deux conditions au transfert de technologie, qui nuisent énormément, dans un sens, au développement industriel économique. Les Japonais se sont bien gardés de les accepter.
>
> La première est que le Canada ne se lance pas sur les marchés étrangers. Autrement dit, la technologie doit être exploitée au Canada seulement. Vous limitez votre marché. Cette restriction, qui est très contraignante, a été imposée alors que l'on importait au Canada beaucoup de nouvelles techniques.

[*Text*]

The second condition is that any ongoing development or any ongoing knowledge resulting from the application or from the research activities of the licensing firm must go back and is owned by the original foreign company. In virtually all cases you find that kind of arrangement. In other words, all knowledge developed by the Canadian subsidiary goes to the foreign owner and is owned by the foreign company. (1-32-1:17)

When importing technology, Canadians should follow the example of the Japanese and endeavour to obtain engineering and other information that will allow them to further develop the technology, together with the rights to keep those further developments and to market products or services produced with the technology anywhere in the world.

Diffusion of Technology

Firms in the so-called high technology industries such as aerospace, electronics and machinery whose products compete in the marketplace primarily on the basis of their technical quality, performance or reliability, must normally engage in research, development and technological innovation in order to survive. However, not every firm must engage in technological innovation in order to avail itself of the productivity improvements and other benefits to be derived from technological innovations. Many firms in the so-called mature industries, such as textiles, food products, and furniture, whose products compete largely on the basis of price can acquire much of the technology they require by purchasing it in the form of machinery, equipment, materials and supplies which they use in their production process. Similarly, firms in the service industries such as transportation, communications, health care and office services, depend largely on the technological innovations made by their equipment suppliers. In many instances, the benefits that accrue to the user of the product or process resulting from a technological innovation may exceed by many times the benefits that accrue to the innovator. Whether the technological innovation is made in Canada or is made abroad and the results are imported into Canada, the extent to which Canada will benefit from it will depend largely on how widely and quickly the results are diffused in Canada.

Conclusions

The Committee concludes from its examination of the process of technological innovation and diffusion that **R&D is only a small part of the process of technological innovation. The Committee believes more emphasis should be given to the other elements of the innovation process, in particular marketing and overall management. It also believes that Canada would be well advised to follow in this respect the example of the Japanese and pay more attention to acquiring technology from abroad, adapting it to its needs and diffusing it in Canada as quickly as possible.**

[*Traduction*]

La seconde condition est que toutes les techniques de mise au point et les connaissances que le fabricant autorisé continue d'acquérir, après avoir obtenu un accord de cession ou effectué des travaux de recherche, doivent être transmises à la société mère étrangère qui détient les droits de propriété. On trouve ce genre d'arrangement dans presque tous les cas. En d'autres mots, toutes les techniques mises au point par la filiale canadienne doivent être transmises à la société étrangère, qui en est la propriétaire» (1-32-1:17).

En important de la technologie, les Canadiens devraient suivre l'exemple des Japonais et s'efforcer d'obtenir des données d'ingénierie ou autres pour être en mesure de pousser plus loin l'innovation importée, tout en conservant le droit de propriété des connaissances ainsi acquises et le droit de commercialiser partout dans le monde les biens ou services produits grâce à cette technologie.

La diffusion de la technologie

Pour survivre, les entreprises des secteurs dits de haute technologie, comme ceux de l'aérospatiale, de l'électronique et de la machinerie, dont les produits font face, sur les marchés mondiaux, à une concurrence sur les plans de la qualité technique, de la performance et de la fiabilité, doivent normalement effectuer de la R-D et de l'innovation technologique. Il n'est pas nécessaire que chaque entreprise le fasse pour améliorer sa productivité et profiter des autres avantages dérivant de l'innovation technologique. Beaucoup d'entreprises dans les secteurs dits adultes, comme ceux du textile, des produits alimentaires et du meuble, où le prix est le facteur déterminant de compétitivité, peuvent tout simplement acheter la technologie nécessaire, sous forme de machinerie, d'équipement, de matériaux et de fournitures et l'utiliser dans leur propre procédé de fabrication. De même, les entreprises du secteur des services, comme ceux des transports, des communications, des soins de santé et des services de bureau, dépendent largement des innovations technologiques de leurs fournisseurs. Dans bien des cas, même, les avantages que retire l'usager d'un produit ou d'un procédé qui est le fruit d'une innovation technologique sont de loin supérieurs à ceux qu'en retire l'inventeur. Que l'innovation ait été faite au Canada ou à l'étranger et que les résultats en soient importés au Canada, le Canada en profitera dans la mesure surtout où ces résultats seront largement et rapidement diffusés au Canada.

Conclusions

L'examen du processus d'innovation technologique et de sa diffusion amène le Comité à conclure que **la R-D ne représente qu'une petite partie du processus de l'innovation technologique. Il est d'avis que le gouvernement devrait insister davantage sur les autres éléments de ce processus, notamment le marketing et la gestion d'ensemble. Il estime aussi que le Canada ferait bien de suivre à cet égard l'exemple du Japon et s'efforcer davantage d'acquérir la technologie de l'étranger, en l'adaptant à ses besoins et en la diffusant sur son territoire aussi rapidement que possible.**

[*Text*]

INDUSTRIAL APPLICATION OF TECHNOLOGY

Industry Sectors

The ability of firms in some sectors of industry, such as aerospace, electronics and machinery, to compete in the markets of the world depends, as Dr. Gilmour pointed out in his testimony, largely on the technical excellence of their products. Firms in these sectors should therefore normally engage in research, development and innovation if they are to remain competitive. However, firms in other sectors of industry can acquire most of the technology they need from suppliers of machinery, equipment, materials and services to that industry sector. For example, the agricultural industry relies on the agricultural implement industry for machinery and equipment and on the chemical industry for fertilizers, herbicides and insecticides. The textile industry relies on the machinery industry for spinning, weaving and knitting machines. The telecommunications industry relies on the electronics industry for telephones and radio transmitters. Industry is interdependent. Every sector depends to some extent on other sectors for the technology it requires to improve its productivity and competitiveness. Whether or not it engages in research and development to generate technology, every sector of industry uses technology. The Committee believes that it is just as important for firms in the resource industries such as agriculture, fishing, forestry and mining and in service industries such as communications, retailing and banking, to adopt technological innovations that improve their productivity and competitiveness as it is for firms in the manufacturing industries. All sectors of industry must take advantage of advances in technology.

Firm Size

Major technological innovations to develop complex systems such as satellites, military aircraft and communication systems that incorporate the results of scientific advances in several different fields of technology, usually require resources which only large firms can afford. In some areas of research and development, a certain critical mass may be required to sustain a continuing stream of technological innovations which only large companies can attain. However, it was evident to the Committee that technological innovation is by no means the preserve of large companies. They do not have a monopoly on ideas for technological innovations. On the contrary, many of the most innovative companies are small. Under the management of an entrepreneur, they are often able to perceive and adapt more readily to the needs of the market for technological innovations than larger firms with their more complex organizations and procedures. Examples of such firms are Gandalf Data Ltd., MacDonald Dettwiler & Associates Ltd., and Lumonics Inc.

[*Traduction*]

APPLICATIONS INDUSTRIELLES DE LA TECHNOLOGIE

Secteurs industriels

Comme M. Gilmour l'a souligné dans son témoignage, la capacité de certains secteurs industriels comme l'aérospatiale, l'électronique et la fabrication de machines, de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux dépend essentiellement de la qualité de leurs produits. Les sociétés qui oeuvrent dans ces secteurs devraient donc s'engager dans la recherche, le développement et l'innovation si elles veulent demeurer compétitives. Dans d'autres secteurs, cependant, les entreprises peuvent acquérir la technologie dont elles ont besoin auprès des sociétés qui leur fournissent les machines, le matériel, l'équipement et les services. Ainsi, le secteur agricole dépend, pour ses besoins en machines et en instruments aratoires, de l'industrie de fabrication d'équipement agricole et de l'industrie chimique pour les engrais, les herbicides et les insecticides dont il a besoin. L'industrie textile, pour sa part, achète aux fabricants de machines les métiers à filer et à tisser ainsi que les machines à tricoter qui lui sont nécessaires. Quant à l'industrie des télécommunications, elle s'approvisionne en téléphones et en émetteurs radios auprès de l'industrie électronique. Tous les secteurs industriels sont donc interdépendants et chacun d'eux est dans une certaine mesure, tributaire d'un autre, pour la technologie dont il a besoin en vue d'améliorer sa productivité et sa compétitivité. Si tous les secteurs ne se livrent pas à la R-D créatrice de technologie, ils en sont néanmoins des utilisateurs. Le Comité estime que les secteurs des ressources comprenant notamment l'agriculture, la pêche, la foresterie et l'exploitation minière ainsi que les industries de services comme les communications, la vente au détail et les services bancaires, ont autant de raisons que les industries manufacturières d'adopter de nouvelles technologies destinées à améliorer leur productivité et leur compétitivité. Tous les secteurs industriels doivent tirer profit des progrès technologiques.

Taille des entreprises

Les grandes innovations technologiques nécessaires à la mise au point de systèmes complexes comme les satellites, les avions militaires et les systèmes de communications, qui sont le fruit de recherches scientifiques multidisciplinaires, exigent d'ordinaire des ressources que seules les grandes entreprises peuvent se permettre. Des travaux soutenus et continus de recherche et de développement exigent, dans certains cas, des moyens dont seules les grosses entreprises peuvent disposer. Le Comité a pu, toutefois, constater que l'innovation technologique n'est pas l'apanage des grandes sociétés qui n'ont pas non plus le monopole des bonnes idées. Au contraire, beaucoup de petites sociétés leur dament le pion dans ce domaine. Grâce à une direction dynamique, elles pressentent souvent plus vite les besoins du marché et s'y adaptent plus facilement que les entreprises plus vastes dont la structure et les méthodes sont plus lourdes. On peut citer, par exemple, des petites sociétés comme Gandalf Data Ltd., MacDonald Dettwiler & Associates Ltd. et Lumonics Inc.

[*Text*]

The Committee believes that even if they do not engage in research and development or technological innovation themselves, small firms — to remain competitive — must adopt those technological innovations in the machinery, equipment and materials they use which can lead to improvements in their productivity. If, as some witnesses anticipate, recent developments in computer-aided manufacturing and robotics make short production runs as productive as long production runs using older production technology, small manufacturing firms may well be able to compete in areas they have been unable to in the past. Speaking of these developments, Mr. Tyaack said, "So we are in the process of loosening that thing up, getting away from the linear flow assembly line and literally freeing ourselves from the old notion that the longer the run the more productive it is. That is going on now. The Japanese have done it. They have done a lot with short production runs to get very high productivity". (1-32-16:22) These developments may be very important to Canada because of the small size of the domestic market.

Research Centres

Technological innovation is an industrial process. Only industry is able to carry out the production and marketing required to transform an invention into a saleable product or process. However, research centres operated by government, universities or non-profit organizations can play an important role in fostering and assisting technological innovation in industry.

First, research centres can undertake fundamental research in technologies of interest to industry such as materials, artificial intelligence, aerodynamics, tribology and bioengineering, and make the results available to industry. Mr. Tyaack noted that research centres in which government, universities and industry co-operate had been particularly successful in producing entrepreneurs and promoting technological innovation. As an example of such a centre, he and other witnesses cited the research in artificial intelligence being conducted at the University of Waterloo.

Second, research centres can undertake applied research and development for industries such as agriculture and fishing which are comprised of enterprises that are too small to undertake research and development on their own. The research institutes and stations that have been established across Canada by Agriculture Canada are examples of such centres.

Third, research centres can provide research and development and other technical services to industry on request. Such services are of particular importance to small firms that cannot afford to establish and maintain their own research and development capability. The Committee noted that a number of Canadian universities, with initial financial assistance from the Department of Regional Industrial Expansion, has established Industrial Research Institutes and Centres of Advanced Technology to provide research and development and other technical services to Canadian industry on a contract basis.

[*Traduction*]

Le Comité estime que même si elles ne s'adonnent pas elles-mêmes à la recherche, au développement ou à l'innovation technologique, les petites entreprises doivent utiliser les nouveaux équipements, le matériel et les machines qui peuvent leur permettre d'améliorer leur productivité. Si, comme certains témoins le prévoient, l'informatique et la robotique rendent la fabrication des petites séries aussi rentable que celle des longues séries, sans besoin de modifier les anciennes techniques de production, les petites entreprises manufacturières pourront peut-être se lancer dans des secteurs qui leur étaient inaccessibles auparavant. Voici ce que pense M. Tyaack de cette évolution: «Ainsi, dit-il, nous sommes en train de lâcher un peu de lest, de nous écarter des chaînes de montage linéaire et de nous libérer littéralement de la vieille notion voulant que plus la série est longue, et plus elle est productive. C'est ce qui se passe aujourd'hui. Les Japonais l'ont fait. Ils ont obtenu d'excellents résultats en y allant par petites séries» (1-32-16:22). Le Canada peut tirer profit de cette évolution en raison surtout de son marché intérieur limité.

Centres de recherche

L'innovation technologique est un processus industriel. Seule l'industrie peut transformer une invention en un produit ou un procédé commercialisable. Il n'en demeure pas moins que les centres de recherche créés par les gouvernements, les universités ou les organismes à but non lucratif peuvent jouer un grand rôle en encourageant et en aidant l'industrie à innover en la matière.

Les centres de recherche peuvent, en premier lieu, entreprendre des recherches fondamentales dans des domaines technologiques qui intéressent l'industrie comme les matériaux, l'intelligence artificielle, l'aérodynamique, la tribologie et le génie biomédical. M. Tyaack a fait remarquer que les centres de recherche financés par les gouvernements, les universités et l'industrie ont réussi à favoriser l'esprit d'entreprise et à promouvoir l'innovation technologique. Il a cité, avec d'autres témoins, l'exemple du centre de recherche de l'Université de Waterloo qui étudie actuellement l'intelligence artificielle.

Les centres de recherche peuvent aussi entreprendre des travaux de R-D appliqués, au profit de secteurs comme l'agriculture et la pêche qui se composent d'entreprises trop petites pour le faire elles-mêmes. Les stations et les instituts de recherche mis sur pied un peu partout par Agriculture Canada sont des exemples de pareils centres.

Enfin, les centres de recherche peuvent fournir, sur demande, à l'industrie des services de recherche et de développement et d'autres services techniques. Les petites entreprises qui n'ont pas les moyens d'entreprendre elles-mêmes des travaux de recherche et de développement comptent essentiellement sur les services de ce genre. Le Comité note que plusieurs universités canadiennes, appuyées financièrement par le ministère de l'Expansion industrielle régionale, ont créé des instituts de recherche industrielle et des centres pour l'avancement de la technologie qui offrent à l'industrie canadienne, et à contrat, des services de R-D ainsi que d'autres services techniques.

[*Text*]

Conclusions

From these considerations, **the Committee concludes that not all firms must engage in research, development and technological innovation**, in order to survive. However, **firms of all sizes and in all sectors of industry — resource, manufacturing and service — must adopt technological innovations that improve their productivity and competitiveness.** Government and universities can play an important role in fostering and assisting technological innovation by undertaking basic research in technologies of interest to industry and by providing research and development and other technical services to industry.

ROLE OF GOVERNMENT IN SUPPORTING INVESTMENT IN TECHNOLOGY

In May 1983, Mr. Johnston, Minister of State for Economic Development and Minister of State for Science and Technology, announced *A Technology Policy for Canada.*

The general objectives of this policy are:

- To strengthen the Canadian economy through the development of new technologies for producing goods and services and the widespread adoption of new and existing technologies;
- To manage the process of technological development so as to ensure that Canadians are aware of both the opportunities and the problems that might arise;
- To ensure that the benefits to technology development are shared equitably among all Canadians in every region; and,
- To create a social climate that places a premium on scientific and technological excellence, curiosity and innovation.

Environment for Technological Innovation

While these are fine-sounding general statements, **the Committee considers that government policy on the subject of technology does not give sufficient attention to the importance of the general economic environment on decisions of firms to pursue technological innovation.** Mr. Johnston, in his appearance before the Committee, did agree that, "Any policy that addresses technology development must act with, and through, economic, industrial, social and science policies". (1-32-11:6) But perhaps **because government policy is developed in compartmentalized agencies, the emphasis has been on programs and policies to promote technological innovation and its diffusion and the importance of the larger picture tends to be overlooked.**

The Committee decided to pay particular attention to identifying environmental factors which effect technological innovation. Ten of them are of sufficient importance to be mentioned.

[*Traduction*]

Conclusions

De ce qui précède, **le Comité conclut que pour survivre, toutes les entreprises ne devraient pas se livrer à des travaux de recherche et de développement ainsi qu'à l'innovation technologique. Par ailleurs, toutes les entreprises, quelle que soit leur taille ou leur secteur d'activités—ressources, fabrication ou services—doivent adopter les innovations technologiques propres à améliorer leur productivité et leur compétitivité.** Les gouvernements et les industries peuvent jouer ici un rôle important en favorisant et en contribuant à l'innovation technologique au moyen de la recherche fondamentale dans des domaines susceptibles d'intéresser l'industrie et en offrant à celle-ci des services de R-D et d'autres services techniques.

RÔLE DU GOUVERNEMENT DANS LA PROMOTION DES INVESTISSEMENTS DANS LE DOMAINE TECHNOLOGIQUE

En mai 1983, M. Johnston, ministre d'État au développement économique et ministre d'État à la Science et à la Technologie, a annoncé l'adoption par le gouvernement d'une *Politique technologique pour le Canada.*

Les objectifs généraux de cette politique sont de:

- «raffermir l'économie canadienne par la mise au point de techniques nouvelles de production de biens et services et par l'adoption généralisée de techniques nouvelles ou existantes;
- diriger le processus de développement technologique en s'assurant que les Canadiens sont conscients à la fois des possibilités et des problèmes qui peuvent survenir;
- faire en sorte que les avantages du développement technologique soient répartis équitablement entre tous les Canadiens de toutes les régions; et
- créer un climat social qui accorde de l'importance à l'excellence scientifique et technique, à la curiosité et à l'innovation».

Climat propice à l'innovation technologique

On n'a rien à redire à ces fortes paroles, mais **le Comité considère que la politique du gouvernement en matière de technologie n'accorde pas une importance suffisante à l'incidence de la conjoncture économique générale sur les décisions des entreprises en matière d'innovation technologique.** Lorsqu'il a comparu devant le Comité, M. Johnston a convenu que «toutes les politiques qui traitent du développement technologique doivent s'appuyer sur des politiques économiques, sociales et scientifiques» (1-32-11:6). Mais, peut-être **du fait qu'elle est établie par divers organismes travaillant en vase clos, la politique gouvernementale a mis l'accent sur les programmes et les politiques de nature à favoriser l'innovation technologique et sa diffusion sans trop tenir compte de la situation générale.**

Le Comité s'est tout particulièrement attaché à déterminer les facteurs qui influent sur l'innovation technologique. Il y en a dix qui, en raison de leur importance méritent d'être signalés:

[*Text*]

Stable Economic Environment

Investment in technological innovation, like most investments, involves risk. But, in addition to the risks associated with industrial investments such as those in production plant and advertising, investment in technological innovation involves technical risk. Only a small proportion of research and development projects lead to commercially successful products, processes or services. Where they do, the payback period is typically much longer than it is for most other investments. Whereas an investment in new production machinery will begin to earn a return soon after the machine is installed, an investment in technological innovation will not start to pay off until the resulting product or service is sold in significant numbers, which may be several years after the initial investment in research and development is made. If industry is to assume the long-term risks associated with investment in technological innovation, it must be able to anticipate with some confidence the market and other business conditions that will prevail over this period of time. Building a competent R&D team is a long and expensive process. Accordingly, no factor is more important in encouraging industry to invest in technological innovation than a stable economic environment.

Dr. E.P. Neufeld, Senior Vice-President and Chief Economist, Royal Bank of Canada, told the Committee:

> ... that government, first of all, must put tremendous emphasis on getting the environment right — not so much getting details right, but the environment. There must be an environment of price stability and, therefore, a decent level of rates of interest, and an environment in which business can dare to plan ahead, and one in which there is incentive for investment with a hope that there will be a decent return. (1-32-12:22 and 23)

He said, "While estimates are difficult, I judge that about half of our productivity growth potential might well be achieved simply by creating and maintaining a stable macroeconomic environment". (1-32-12:7)

Incentives for R&D

A stable economic environment is essential but not enough. Investment in technological innovation must be as attractive as other investment opportunities. Tax incentives or other support such as government contracts, grants or contributions are required to compensate for the higher risks and longer payback periods that are characteristic of investments in technological innovation, if investment in innovative research and technology is to compete successfully with other opportunities for investment funds. The Report of the Business Council on National Issues and the Canadian Manfuacturers' Association Joint Committee on Industrial R&D in Canada commented on this issue as follows:

[*Traduction*]

Conjoncture économique stable

Les investissements en vue du développement technologique comportent comme tout autre investissement une part de risque. Mais à part les risques normaux liés aux investissements industriels pour la construction d'une usine ou le lancement d'un produit, par exemple, les investissements dans le domaine technologique s'accompagnent de risques techniques. Un petit nombre seulement des projets de R-D aboutissent à la mise au point de produits, de procédés ou de services commercialisables. Advenant le cas, il faut attendre, pour en cueillir les fruits, beaucoup plus longtemps que pour la plupart des autres investissements. Alors qu'un investissement dans de nouvelles machines de production commence à rapporter peu après l'installation de l'équipement, un investissement dans une innovation technologique ne devient rentable que lorsque le produit ou le service est vendu en quantité suffisante, ce qui peut prendre plusieurs années après l'investissement initial dans la recherche et le développement. Pour que l'industrie assume les risques à long terme liés aux investissements dans le domaine technologique, il faut qu'elle puisse prévoir avec assez de certitude la conjoncture économique et commerciale qui prévaudra dans ce laps de temps. La constitution d'une équipe de chercheurs compétents pouvant mener des travaux de R-D est une tâche longue et coûteuse. Par conséquent, une conjoncture économique stable est le facteur le plus susceptible d'encourager l'industrie à investir dans les technologies innovatrices.

Selon M. E.P. Neufeld, premier vice-président et économiste en chef de la Banque royale du Canada:

> «... le gouvernement doit d'abord et avant tout chercher à créer une conjoncture favorable, et non pas tant s'occuper des questions de détail. Il faut que les prix soient stables et, par conséquent, que les taux d'intérêt se maintiennent à un niveau acceptable. Il faut créer un climat dans lequel l'entreprise peut oser faire des projets à long terme et investir avec l'espoir d'obtenir un bénéfice satisfaisant» (1-32-12:22 et 23).

Il a aussi ajouté: «Bien qu'il soit difficile de faire des prévisions, j'estime que nous pourrions très bien accroître notre productivité d'environ 50 p. 100 simplement en créant un climat macroéconomique stable et en nous efforçant de le préserver» (1-32-12:7).

Mesures visant à favoriser la R-D

Une conjoncture économique stable est essentielle mais elle ne suffit pas. Il importe que les investissements dans les technologies innovatrices soient aussi alléchants que d'autres. Étant donné les risques plus élevés et que les longues périodes de recouvrement qui caractérisent ce genre d'investissements, des mesures incitatives comme des crédits fiscaux, des subventions, des contributions ou des contrats gouvernementaux rendraient les investissements dans la recherche et les technologies innovatrices aussi intéressants que les investissements dans d'autres secteurs. Voilà ce qu'avait à dire, au sujet de la R-D au Canada, le rapport présenté par le Comité mixte du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national et de l'Association des manufacturiers canadiens:

[*Text*]

An expenditure on R&D is an investment, comparable to any other business investment made with the expectation of improving existing products or of developing new products and processes which will increase future profits. The amount to be invested in R&D is determined by comparison with other investment opportunities available to the firm. The attractiveness of R&D is influenced by its characteristics as an investment in comparison to these other opportunities.

While government policies which improve the economic climate in Canada will of themselves promote R&D, special tax incentives are also needed to decrease the cost of R&D so that its inherent risk is lowered and the prospect of profitable return is improved.

Financing

The cost of undertaking a technological innovation combined with the long payback period frequently makes it necessary for a firm to seek outside financing. In addition, funds are often required to finance the cost of adopting and applying technological innovation. It is essential therefore that debt and equity financing at reasonable cost be readily available. This may not happen if regulations prohibit the investment of pension, insurance and similar funds in technological innovation. Moreover, the financing of government deficits or consumer debt absorbs funds that might otherwise have been used to finance the development and application of advances in technology.

Dr. Neufeld told the Committee that "fiscal deficits in the years ahead must be reduced substantially so as to leave adequate room for private sector financing, including that needed to put in place new technology". (1-32-2:8) In its submission to the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, the CMA wrote as follows:

The availability of debt and equity financing has been curtailed by the growing competition from consumer and government borrowing. The pool of savings in Canada has been increasingly used to finance consumer debt (in part encouraged by government policies), and to support growing government deficits. In addition, tax policies and pension regulations have limited the access of private and public funds to high-risk, high-profit investment opportunities. Thus, funds available to industry have become more costly, and many high-risk, high-profit investment opportunities have been starved for financing.

Whether one agrees or not that fiscal deficits have already resulted in "crowding out" in the area of debt and financial inequities, the Committee is concerned that future sources of financing may not adequately meet the needs of technological investment opportunities in Canada, in particular those involving exceptionally high risks and long payback periods.

[*Traduction*]

«Une dépense engagée au titre de la R-D est un investissement qui, comme tout autre, est fait dans le désir d'améliorer des produits existants ou de concevoir de nouveaux produits et procédés de nature à accroître, à l'avenir, les profits. Le montant pouvant être investi dans la R-D est fonction des autres possibilités d'investissement offertes à l'entreprise. L'intérêt que peut présenter la R-D aux yeux d'investisseurs éventuels dépend des avantages comparatifs qu'elle présente par rapport aux autres possibilités d'investissement.

«Si toute politique gouvernementale visant à améliorer la conjoncture économique au Canada favorise nécessairement la R-D, des stimulants fiscaux spéciaux sont également nécessaires pour réduire le coût de la R-D de façon à en atténuer les risques pour l'investisseur tout en améliorant ses perspectives de profits».

Financement

Le coût des investissements dans les technologies innovatrices et les périodes plus longues de recouvrement obligent les entreprises à obtenir un financement. De plus, elles ont souvent besoin de capitaux additionnels pour défrayer l'adoption et l'application des technologies innovatrices. Il est donc essentiel que les entreprises puissent obtenir facilement des fonds à un coût raisonnable pour lancer des actions ou des obligations sur le marché, ce qui serait impossible si les règlements interdisaient l'investissement des fonds de retraite, d'assurances ou de fonds semblables dans les technologies innovatrices. En outre, le financement des déficits gouvernementaux ainsi que les crédits à la consommation risquent d'absorber des fonds qui pourraient autrement servir à financer la mise au point et l'application de nouvelles techniques.

M. Neufeld a affirmé à cet égard au Comité qu'«il faudra réduire considérablement les déficits budgétaires dans les années à venir, de façon à ne pas évincer le secteur privé du marché financier, notamment pour la nouvelle technologie» (1-32-12:8). Dans le rapport qu'elle a présenté à la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, l'AMC affirmait ce qui suit:

«Le financement par l'émission d'actions et d'obligations est moins facile du fait que les consommateurs et les gouvernements empruntent toujours plus sur les marchés financiers. L'épargne au Canada est de plus en plus utilisée pour financer les crédits à la consommation (ce que les politiques gouvernementales encouragent en partie) et pour éponger les déficits croissants des gouvernements. En outre, les politiques fiscales et les règlements sur les fonds de pension ont limité l'accès aux fonds publics et privés afin de les investir dans des entreprises à risques et profits élevés. Le financement offert à l'industrie est donc devenu plus coûteux et des entreprises à risques et à profits élevés n'ont pas réussi à en trouver».

Que l'on s'accorde ou non sur le fait que les déficits budgétaires ont évincé les particuliers du marché des capitaux, le Comité se soucie que les sources futures de financement ne soient pas adéquates pour permettre au Canada de tirer pleinement profit des possibilités d'investissement dans le domaine technologique, en particulier dans les secteurs qui présentent

[*Text*]

Conflicting Objectives

Conficting government objectives were identified by several witnesses as a deterrent to investment in technology. Speaking on this point, Dr. Neufeld said:

> Yet further impediments for improving productivity are the conflicting objectives that have been imposed on Canadian industrial policy. I mentioned earlier that industrial policy must seek to enhance the efficiency of the Canadian economy in production and distribution, and in the creation of new products and services. In reality, individual federal and provincial industrial policy initiatives have sought other objectives as well. Some of these conflict with each other and many conflict with the economic efficiency objective. These other objectives include: reduced foreign ownership; increased provincial ownership; regional development; development of Canadian culture; export promotion; import minimization; assistance to small business, to agriculture and to particular industries and companies; protection of employment in labour intensive industries and in particular regions; increased short-term employment.
>
> In the abstract, and taken by themselves, most of these objectives are laudable; but when they conflict with the objective of increased national efficiency and competitiveness they have a very real cost attached to them, namely, lower standards of living for average Canadians in future years. (1-32-12:8)

Dr. Michael Walker, Director, Fraser Institute, expressed essentially the same view when he told the Committee that "... as long as we consciously use economic policy to achieve political and regional objectives which involve frustrating the natural market process we are engendering economic instability". (1-32-9:7)

In the Committee's view, **policies and programs that try to meet too many different objectives run a serious risk of failing to meet any of them effectively, wasting valuable resources in the process.**

Market Access

In order to earn a return on investment in technology, the product or service produced with that technology must be sold. It is of major importance, therefore, that firms have access to markets that are large enough to enable them to amortize their fixed costs of developing or adopting new technology and earn a reasonable return on their investment. The smaller the market, the riskier the investment becomes; or put differently, the chances of making a significant profit if the investment succeeds are much smaller if the market is limited. This means that Canadian entrepreneurs are at a disadvantage compared to competitors in other industrialized states. Only Canada and

[*Traduction*]

des risques élevés et où les périodes de recouvrement sont longues.

Objectifs contradictoires

Plusieurs témoins ont fait remarquer au Comité que les objectifs contradictoires du gouvernement découragent les entreprises d'investir dans la technologie. À ce sujet, M. Neufeld a déclaré:

> «Pourtant, il existe d'autres obstacles à l'accroissement de la productivité, ce sont les objectifs conflictuels qui caractérisent la politique industrielle du Canada. J'ai expliqué plus tôt qu'une politique industrielle doit viser à accroître l'efficacité de l'économie canadienne en matière de production et de distribution, ainsi qu'à créer de nouveaux produits et services. En réalité, les initiatives du gouvernement fédéral et des provinces en matière de politique industrielle ont également visé d'autres objectifs. Certains entrent en conflit avec les autres, et bon nombre vont à l'encontre de l'objectif du rendement économique. Parmi ces autres objectifs, on peut citer les suivants: diminution de la propriété étrangère, augmentation de la propriété provinciale, expansion régionale, avancement de la culture canadienne, promotion des exportations, réduction des importations au minimum, aide aux petites entreprises, au secteur agricole et à certaines industries et sociétés, protection des emplois dans certaines régions et dans les industries où la main-d'oeuvre est nombreuse, et enfin, augmentation des emplois à court terme.
>
> «Dans l'abstrait, la plupart de ces objectifs sont louables en soi; mais lorsqu'ils font échec à l'accroissement de l'efficacité et de la concurrence nationale, ils entraînent un véritable inconvénient, a savoir la baisse du niveau de vie du Canadien moyen pour les années à venir (1-32-12:8).

M. Michael Walker, directeur de l'Institut Fraser, a exprimé essentiellement la même inquiétude au comité lorsqu'il a dit: «... tant que nous utiliserons délibérément la politique économique pour réaliser des objectifs politiques et régionaux qui vont à l'encontre des forces naturelles du marché, nous continuerons à favoriser l'instabilité économique» (1-32-9:7).

De l'avis du comité, **les politiques et les programmes qui se fixent trop d'objectifs risquent de n'en atteindre aucun, causant ainsi un gaspillage de ressources précieuses.**

Accès au marché

Pour que l'investissement dans les technologies innovatrices soit rentable, il faut que le produit ou le service obtenu soit commercialisé. Il importe donc que les entreprises aient accès à des marchés suffisamment grands pour leur permettre d'amortir les frais fixes engagés pour mettre au point ou adopter de nouvelles technologies et pour réaliser un profit raisonnable sur leur investissement. Plus le marché visé est petit, plus l'investissement devient risqué. Autrement dit, une entreprise a d'autant moins de chances de réussir un profit sur ses investissements dans les technologies innovatrices que le marché est restreint. Cela signifie que les entreprises canadiennes sont

[*Text*]

Australia, among industrialized states, lack unrestricted access directly or through free trade arrangements to a market of at least 100 million people.

Mr. Walker told the Committee that:

The marketplace in Canada, by and large, is simply not big enough to warrant even the investment in sales team or in a manufacturing facility of the kind that would be necessary. From the point of view of government activity, the most significant point is that we should be fostering trade relations with, for example, our neighbour to the south. We should be approaching the development of something like a continental free trade policy, I suppose, with regard to these and other matters, in order to make that market large enough so that Canadian manufacturers can make the kind of investment in the sales infrastructure that is necessary in this particular field". (1-32-9:19)

Apart from limitations on access by Canadian exporters to foreign markets as a result of tariff and non-tariff barriers, the actions of provincial and local governments further restrict the domestic market that is available to Canadian companies. With regard to provincial procurement practices, Mr. Ness told the Committee that ". . . many of the larger companies have gone to great lengths to spread manufacturing facilities across the country, possibly for the wrong reasons in many instances. They need to deal with provincial preference buying and that is not helping Canadian industry one little bit to be competitive on a world wide basis". (2-32-3:19 and 20) An example mentioned to the Committee was in the field of wire and cable production.

The Committee believes that **the expansion of foreign and domestic markets to which Canadian firms have unrestricted access will, in the long run, be one of the most effective ways to stimulate research, development and technological innovation in Canadian industry. This means that the Committee would encourage active participation by the federal government in future GATT negotiations and in bilateral discussions with the United States which could lead to a reduction in tariff and non-tariff barriers to trade.**

Industrial Relations

The industrial relations environment is of major importance to the introduction and application of new technology. Management and labour must co-operate if the productivity improvements and other benefits of technological innovation are to be achieved. The reorganization, retraining and other adjustments required to take advantage of technological advances will be difficult to undertake in an atmosphere of confrontation. The attainment of long-term objectives such as efficiency, growth and job security may be thwarted if short-term objectives such as maximizing profits and dividends or retaining existing jobs are given priority.

In its submission to the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada on September 6, 1983, the CMA observed that, "Labour-management rela-

[*Traduction*]

désavantagées par rapport à leurs concurrentes d'autres pays industrialisés. En effet, de tous les pays industrialisés, seuls le Canada et l'Australie n'ont pas accès directement ou en vertu d'accords de libre-échange, à un marché d'au moins 100 millions de consommateurs.

M. Walker a déclaré au Comité ce qui suit:

«En général, le marché canadien n'est pas assez important même pour justifier d'investir dans une équipe de vendeurs ou dans les usines nécessaires. En ce qui concerne les activités gouvernementales, ce qui importe c'est de promouvoir nos relations commerciales avec, par exemple, notre voisin du Sud. Nous devrions envisager l'établissement d'une sorte de politique continentale de libre-échange dans ce secteur et dans d'autres afin d'élargir le marché de façon que les manufacturiers canadiens puissent investir dans l'infrastructure des ventes qui est indispensable dans ce domaine» (1-32-9:19).

Outre les barrières tarifaires et non tarifaires qui entravent l'accès des exportateurs canadiens aux marchés étrangers, les gouvernements provinciaux et locaux restreignent encore plus le marché intérieur sur lequel les sociétés canadiennes peuvent écouler leurs produits. Au sujet des errements provinciaux concernant les marchés d'État, M. Ness a fait remarquer au Comité, que «bon nombre de grosses entreprises canadiennes se sont donné beaucoup de mal pour ouvrir des usines de fabrication dans diverses régions du pays et, souvent, pour de mauvaises raisons. Elles doivent tenir compte des préférences provinciales en matière d'achats, ce qui n'aide pas du tout l'industrie canadienne à soutenir la concurrence mondiale» (2-32-33:19 et 20)

Le Comité estime que **l'expansion des marchés étrangers et intérieurs auxquels les entreprises canadiennes ont pleinement accès constituera, à long terme, le moyen le plus efficace de stimuler la recherche-développement ainsi que l'innovation technologique au sein de l'industrie canadienne. Ceci veut dire que le Comité encourage le gouvernement à participer activement aux futures négociations du GATT et aux discussions bilatérales avec les États-Unis qui pourraient amener une réduction des barrières tarifaires et non tarifaires.**

Relations industrielles

Le climat général des relations industrielles influe considérablement sur l'implantation des nouvelles technologies. Le patronat et les syndicats doivent collaborer afin que les innovations technologiques entraînent, entre autres avantages, une amélioration de la productivité. La réorganisation, le recyclage et les autres ajustements nécessaires pour tirer profit des progrès technologiques seront difficiles à réaliser dans une atmosphère de confrontation. La réalisation d'objectifs à long terme comme l'amélioration de l'efficacité, la croissance et la sécurité d'emploi risque d'être compromise si l'on accorde la priorité aux objectifs à court terme comme l'accroissement des profits et des dividendes ou le maintien des emplois actuels.

Dans le mémoire qu'elle a présenté à la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada le 6 septembre 1983, l'AMC soulignait

[*Text*]

tions in Canada over the past 20 years have been poor in comparison with our major competitors". It went on to note that whereas Canada placed "... an impressive third in human resources among 22 countries whose international competitiveness was assessed by the European Management Forum (EMF) in 1982—in quality of industrial relations, we ranked 21st".

The Committee regrets that it was not able to obtain the views of the Canadian Labour Congress on this important issue. However, it agrees with Dr. Neufeld that, "A quantum improvement in Canada's industrial relations is a prerequisite for better productivity performance", (1-32-12:8) and it hopes that the new Canadian Labour Market and Productivity Centre will help to achieve this objective.

Highly Qualified Labour Force

Technological innovation is a knowledge-based activity. It depends on people who are well educated and trained in science and technology. However, people who are skilled in management, finance and marketing are also required to transform an idea into a marketable product, process or service. It is essential, therefore, that industry has available to it a pool of people highly qualified in management, finance and marketing as well as in science and technology in order to succeed in technological innovation.

Although the quality of human resources in Canada ranks high in comparison with other countries, the Committee is concerned that this might change if the current financial problems facing Canadian universities and colleges are not satisfactorily resolved. Furthermore, the Committee noted that it is frequently difficult to find qualified Canadians to fill specialist jobs, and it questioned, therefore, whether Canadian educational institutions were training people for the right jobs.

The Committee also noted that industry must share in the responsibility of training people to meet their specialized requirements. In the past, employers relied largely on immigration to make up for scarcities of qualified manpower. With high unemployment, immigration is no longer a feasible solution and **employers will have to meet some of their specialized manpower requirements through increaseed on-the-job training.**

Access to Technology

No country, let alone an individual firm, can possibly develop all of the technology it needs. Firms must be able to acquire the technology they require from domestic and foreign sources. **A good network is required to collect information on science and technology developments in other countries and disseminate it in Canada. But since it is beyond the means of all but the largest companies to do this, the federal government should review the role of the science counsellors in Canadian missions abroad to ensure that they become part of an effective information gathering and dissemination network.** There should also be a good technological infrastructure com-

[*Traduction*]

que «les relations patronales syndicales au Canada ont été mauvaises au cours des 20 dernières années si on les compare à celles qui ont prévalu chez nos principaux concurrents». Le mémoire ajoutait que le Canada avait obtenu « . . . une 3e place remarquable sur le plan des ressources humaines par rapport aux vingt-deux pays dont la compétitivité internationale a été évaluée par le *European Management Forum* (EMF) en 1982, mais la 21e place sur le plan des relations industrielles».

Le Comité regrette qu'il n'ait pas pu obtenir l'avis du Congrès du travail du Canada sur cette importante question. Il convient toutefois avec M. Neufeld qu'«au Canada, l'amélioration sensible des relations industrielles est une condition préalable à l'accroissement de la productivité» (1-32-12:8) et espère que le nouveau Centre canadien du marché du travail et de la productivité aidera à réaliser cet objectif.

Main-d'œuvre hautement spécialisée

L'innovation technologique se fonde sur les connaissances. Elle exige la participation de personnes ayant acquis une formation poussée en sciences et en technologie. Il lui faut aussi l'apport de spécialistes en gestion, en finances et en commercialisation pour transformer une idée en produit, en procédé ou en service ayant une valeur marchande. Il importe donc que l'industrie puisse compter sur un bassin suffisant de spécialistes hautement qualifiés dans la gestion, les finances et la commercialisation aussi bien qu'en sciences et en technologie afin de réussir à innover sur le plan technologique.

Même si le Canada est privilégié par rapport à d'autres pays quant aux ressources humaines, le comité craint que la situation ne change si les universités et les collèges canadiens continuent de faire face aux mêmes problèmes financiers. En outre, il a constaté qu'il est souvent difficile de trouver des spécialistes Canadiens pour combler les postes techniques et se demande, par conséquent, si les établissements d'enseignement du Canada répondent, à cet égard, aux besoins du pays.

Le Comité a également noté que l'industrie doit partager la responsabilité de la formation des employés en fonction de leurs besoins spécialisés. Autrefois, les employeurs comptaient largement sur l'immigration pour combler la carence de la main-d'oeuvre qualifiée. Avec le taux de chômage que nous connaissons, l'immigration n'est plus une solution adéquate et **les employeurs devront satisfaire leurs besoins en main-d'oeuvre spécialisée par le biais d'une formation sur le tas plus intense.**

Accès à la technologie

Aucun pays, et par le fait même aucune entreprise, ne peut répondre seul à tous ses besoins en technologie. Les entreprises doivent être en mesure d'acquérir la technologie qui leur est nécessaire auprès de sources internes et étrangères. **Un bon réseau est nécessaire pour recueillir l'information touchant les progrès réalisés par la science et la technologie dans d'autres pays et pour la diffuser au Canada. Cependant, seules les grandes sociétés sont capables de supporter cet effort. Le gouvernement devrait revoir le rôle des conseillers scientifiques des missions canadiennes à l'étranger afin qu'ils s'intègrent à un réseau efficace de cueillette et de diffusion de l'information.**

[*Text*]

prised of industrial firms, university and government laboratories on which firms can draw for the scientific and technical information and for the machinery, equipment and material they require to develop and apply tehcnology. In addition, good transportation and communication services are essential.

In the Committee's view, Canada has a relatively good infrastructure to support technological innovation. However, it has not systematically monitored technological developments in other parts of the world and applied them to meet its needs as well as some other industrialized countries have done.

Protection of Technology

In addition to an adequate market, the protection afforded the results of a technological innovation and the technology on which it is based will frequently determine whether an investment is justified. A firm will usually have a difficult time recovering the fixed costs of developing a new product, process or service if it is faced with direct competition from imitators which have not had to incur these costs. It is important therefore that there be a sound system for patenting inventions, and for registering industrial designs, copyrights and trademarks. On this point, Dr. Walker said, "... I believe that property rights ought to be more securely protected in terms of intellectual property, or anything else, rather than the opposite". (1-32-9:20)

The Committee noted that Canadian patent laws do not currently provide protection for new varieties of seeds. It was interesting to learn from Dr. Lewis A. Slotin, Director, Policy, Planning and Program Development, Medical Research Council of Canada, that the Federal Task Force on Biotechnology recommended the immediate adoption of Plant Breeders Rights. The Committee believes that Canadian patent law should strive to strike a balance that will encourage invention on the one hand and technological innovation and diffusion on the other.

Technical Regulations and Standards

Technical regulations and standards can have a significant impact on technological innovation. Technical regulations, codes and standards that specify products or processes in terms of design characteristics can stifle the development of new products or processes. In this regard, the Economic Council made the following recommendation, in its recent report entitled *The Bottom Line*:

> We recommend that the practice of setting performance standards rather than material specifications be more widespread. Federal departments, whenever possible, should define the ends and leave the technical means by which performance standards are met up to the firm(s) involved in the project. The extent to which this is possible will be constrained by need for co-ordination when more than one is involved in a project.

[*Traduction*]

Le Canada devrait aussi se doter d'une infrastructure technologique regroupant des entreprises industrielles, les laboratoires des universités et des gouvernements sur lesquels les entreprises pourraient compter pour obtenir les renseignements scientifiques et techniques qui leur sont nécessaires ainsi que la machinerie, l'équipement et le matériel voulu pour mettre au point et appliquer la technologie. En outre, de bons moyens de transport et de communication sont essentiels.

De l'avis du Comité, le Canada dispose d'une infrastructure qui lui permet de soutenir l'innovation technologique. Il n'a cependant pas, à cet égard, suivi systématiquement la mutation technologique qui s'est effectuée dans d'autres parties du monde et ne s'en est pas inspiré pour répondre à ses besoins à l'instar d'autres pays industrialisés.

Protection de la technologie

Outre l'importance du marché, la protection accordée aux fruits d'une innovation technologique détermine fréquemment si un investissement dans ce domaine est justifié ou non. Une entreprise aura d'ordinaire du mal à recouvrer les coûts fixes découlant de la mise au point d'un nouveau produit, procédé ou service si elle fait face à la concurrence directe d'imitateurs qui n'ont pas eu à engager ces frais. Il importe donc de mettre sur pied un système adéquat de brevets d'inventions et d'enregistrement des créations industrielles, des droits d'auteurs et des marques de commerce. À ce sujet, M. Walker a affirmé: «... je crois que les droits de propriété devraient être mieux protégés, qu'il s'agisse de la propriété intellectuelle ou autre». (1-32-9:20).

Le Comité a constaté que les droits canadiens sur les brevets ne protègent pas actuellement les nouvelles espèces de semences. Il a été intéressant d'apprendre de M. Lewis A. Slotin, directeur, Planification, politique et élaboration des programmes, Conseil de recherches médicales du Canada, que le groupe de travail fédéral sur la biotechnologie a recommandé l'adoption immédiate d'une loi protégeant les droits des phytogénéticiens. Le Comité estime que les lois canadiennes visant à protéger la propriété industrielle devraient s'efforcer d'encourager l'invention, d'une part, et l'innovation technologique et sa diffusion, d'autre part.

Règlements et normes techniques

Les règlements et normes techniques peuvent avoir une incidence appréciable sur l'innovation technologique. Les règlements, les codes et les normes techniques qui limitent les caractéristiques de certains produits ou procédés peuvent compromettre la mise au point de nouveaux produits ou procédés. Dans son récent rapport, intitulé *Les enjeux du progrès*, le Conseil économique a soumis la recommandation suivante à cet égard:

> «Nous recommandons qu'on assortisse davantage les contrats publics de normes de rendement plutôt que de spécifications de matériel. Dans la mesure du possible, les ministères fédéraux devraient préciser les résultats attendus et laisser aux entreprises le soin de définir les moyens techniques qui permettent de respecter ces normes. Les exigences de la coordination, dans les cas où plusieurs entreprises participeront à un projet, imposeront une limite à ce processus».

[*Text*]

The Committee agrees with this recommendation, noting that Canada has legislated technical standards and specifications more extensively than most other countries. **Wherever possible, the Committee believes that technical regulations and standards should be specified in terms of performance rather than design requirements.**

Conclusions

The Committee concludes that **industry is unlikely to make major investments in technological innovation, no matter how much direct support government makes available for this purpose, unless the overall economic and social climate is generally encouraging to investment.** The Committee generally agrees with Dr. Neufeld who told it that:

> The first lesson to be learned from the past is that policies directed specifically towards productivity improvement are unlikely to show good results if the general economic environment is one of substantial instability . . .
>
> Viewed in this way it is apparent that a policy of maintaining a stable macroeconomic environment should be regarded as essential for achieving the industrial policy objectives of greater efficiency and product innovation. (1-32-12:7)

Technology Policy

The Committee recognizes that there is a need for government financial support to encourage industry to invest in the development and application of technology, although witnesses were divided both on the need for such measures and on their effectiveness. At one extreme, Dr. Walker told the Committee that, "It may come as no surprise to any of you to learn that I am deathly opposed to subsidies of any kind. But I am particularly opposed to subsidies and special tax treatment for high technology industries. The main reason is because of their perverse distributional nature", (1-32-9:8) which he went on to explain "involves a redistribution from low-income taxpayers to high-income taxpayers". (1-32-9:9) He also questioned the effectiveness of present subsidies and the way they are administered. "I am convinced", he told the Committee, "that much of the research and development subsidy provided by the Government of Canada is absorbed and, hence, wasted, by imperfections generated by government and non-government institutions elsewhere in our economy". (1-32-9:6) He favoured policies that promote and facilitate the normal process of the marketplace and adaption to its changing requirements.

Dr. Stuart L. Smith, Chairman of the Science Council, represented the other extreme. He said, "When you look at the low R&D, most of the low performance is in our industrial sector. That is, in my view, because of the fact that our industrial sector is not oriented to the marketplace in the way I outlined earlier. A pull is not occurring from the international marketplace to our industrial sector to keep up with competitors and to anticipate the market changes". (1-32-3:12) He noted that, with the exception of the United States, most other industrial-

[*Traduction*]

Le Comité souscrit à cette recommandation en soulignant que la réglementation canadienne en matière de normes et de spécifications techniques est beaucoup plus poussée que celle de la plupart des autres pays. **Le Comité estime que les règlements et normes techniques devraient, dans la mesure du possible, tenir compte du rendement plutôt que des exigences relatives à la conception.**

Conclusions

Le Comité conclut que **l'industrie ne consentira sans doute pas de gros investissements dans les technologies innovatrices, quelle que soit l'aide directe que le gouvernement lui offrira à cette fin, à moins que la conjoncture économique et le climat social l'y incitent.** De façon générale, le Comité convient avec M. Neufeld que:

> «la première leçon à tirer du passé, c'est qu'il est peu probable que des politiques visant expressément à accroître la productivité donnent de bons résultats si le climat économique est très instable . . . .
>
> Vu sous cet angle, il est évident qu'une politique destinée à assurer un milieu macro-économique stable devrait être jugée indispensable à la réalisation des deux objectifs de la politique industrielle, soit une efficacité accrue et la création de nouveaux produits.» (l-32-12:7).

Politique technologique

Le Comité admet que des programmes financiers gouvernementaux sont nécessaires pour encourager l'industrie à investir dans le développement et l'application de nouvelles technologies, mais des divergences d'opinions sont apparues entre les témoins sur l'utilité et l'efficacité de telles mesures. D'une part, M. Walker a dit au Comité: «Vous ne serez sans doute pas surpris d'apprendre que je m'oppose farouchement à tout genre de subvention. Je suis tout particulièrement contre les subventions et les avantages fiscaux qu'on accorde aux industries de haute technologie en raison surtout de la façon honteuse dont ils sont distribués» (l-32-9:8), ce qu'il a expliqué en ajoutant que ces subventions «font que les contribuables à faibles revenus financent les contribuables à revenus élevés» (l-32-9:9). Il a aussi mis en doute l'efficacité des subventions actuelles et critiqué la façon dont elles sont accordées. «Je suis convaincu, a-t-il dit au Comité, «qu'une grande partie des subventions accordées par le gouvernement fédéral à la recherche-développement est absorbée, et donc gaspillée, par les problèmes que causent les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux à d'autres secteurs de notre économie» (l-32-9:6). Il s'est prononcé en faveur de politiques qui favorisent et facilitent l'action naturelle du marché et l'adaptation à ses besoins changeants.

D'autre part, M. Stuart L. Smith, président du Conseil des sciences, a dit: «En matière de R-D, le rendement le plus faible se situe au niveau du secteur industriel. À mon avis, cette situation est attribuable au fait que notre secteur industriel n'est pas sensible aux forces du marché, comme je l'ai indiqué plus haut. Il ne se sent pas poussé par les marchés internationaux à relever le défi de la concurrence et à prévoir l'évolution du marché» (l-32-3:12). M. Smith a signalé que la plupart des autres pays industrialisés, à l'exception des États-Unis se sont

[*Text*]

ized countries have some form of planning mechanism, and it was his view that Canada should have one also. He said:

> We have to plan. That word, of course, drives people up the wall. Economists flinch when the word 'planning' is mentioned, because there is a belief among a certain school of economists that there is a cosmic force known as the market, and that any attempt to second-guess the market - which works in mysterious ways - can only cause wrath on the part of those in charge of the cosmic force and that, in any event, a bunch of bureaucrats can never make the right decision. (1-32—3:14)

Many witnesses were skeptical of the effectiveness of an industrial strategy which selects industry sectors, and possibly firms within those industry sectors, that are most likely to prosper in the future and gives them special treatment. On this point, the Honourable Ed Lumley, Minister of Industry, Trade and Commerce and Minister of Regional Economic Expansion said, "... regarding industrial planning, I have never been one to believe that any minister, or any collection of political people and bureaucrats, can set up a so-called 'industrial strategy'. I have always thought it should be market led, because the expertise is in the markets". (1-32-7:22) Dr. Neufeld reflected the same view when he told the Committee that "... picking 'winners' often involves picking individual companies within industrial sectors that are most likely to adapt, survive, and prosper. This is a near impossible task in most cases". (1-32-12:9)

Professor Chambers maintained that "It is not difficult to see the losers". (1-32-1:26) However, Mr. Lumley pointed out that there are a number of Canadian firms in the so-called soft sectors, such as textiles, clothing and shoes, which are very competitive in export markets. Mr. Tyaack noted, in this regard, that "... technology tends to spread itself across sectors. It rarely has an industrial label. It is extremely difficult to predict the impact technology might make on an industry when all of the data one has respecting that industry pertains to industry as it is now". (1-32-16:6)

Dr. Neufeld told the Committee that both industrial policy and technology policy had the same two objectives. He said:

> Industrial policy, as I see it, must seek to enhance the efficiency of the Canadian economy in production and distribution, and it must help in the development of new products and services that future buyers, at home and abroad, will want to buy. If it is successful in this, it will help protect and enhance the economic well-being of the Canadian population.
>
> Technology policy must have precisely the same double objective. If properly applied, it has great potential for improving Canadian industrial efficiency and competitiveness, and for helping to create new products and services. (1-32-12:6)

In order to be meaningful and effective, technology policy must be formulated in consultation and co-operation with all concerned, including provincial governments and universities

[*Traduction*]

dotés d'un certain mécanisme de planification et il a ajouté qu'à son avis le Canada devait, lui aussi, avoir un plan.

«Nous devons planifier, a-t-il ajouté. Évidemment, ce mot énerve les gens. Les économistes sourcillent lorsqu'on prononce le mot planification, parce qu'une école de pensée économique prétend qu'il existe une force cosmique que l'on appelle le marché, et que toute tentative en vue de prédire le marché—ses voies sont impénétrables—ne peut qu'attirer la vengeance de ceux qui dirigent la force cosmique, et que de toute façon, une poignée de bureaucrates ne peuvent jamais prendre la bonne décision» (1-32-3:14).

De nombreux témoins ont douté de l'efficacité d'une stratégie industrielle qui choisit certains secteurs industriels, voire certaines sociétés dans ces secteurs, qui ont le plus de chance de prospérer, et leur accorde un traitement spécial. À cet égard, l'honorable Ed Lumley, ministre de l'Industrie et du Commerce et ministre de l'Expansion industrielle et régionale a déclaré ce qui suit: «... en ce qui concerne la planification industrielle, je n'ai jamais pensé comme d'autres, qu'un ministre ou qu'un groupe d'hommes politiques et d'administrateurs peuvent mettre au point une véritable «stratégie industrielle». J'ai toujours été convaincu que ce genre de stratégie doit être l'oeuvre du secteur privé puisque c'est là que se trouvent les compétences» (1-32-7:22). M. Neufeld a semblé partager cet avis lorsqu'il a dit au Comité: «... le choix des «gagnants» consiste souvent à sélectionner les sociétés industrielles qui sont les plus aptes à s'adapter, à survivre et à prospérer. Dans la plupart des cas, c'est une mission quasi impossible» (1-32-12:9).

Le Pr Chambers a soutenu qu'«il n'est pas difficile de distinguer les perdants» (1-32-1:26). Toutefois, M. Lumley a signalé que certaines sociétés canadiennes des secteurs dits mous, tels que le textile, le vêtement et la chaussure, sont très compétitives sur les marchés d'exportation. M. Tyaack a noté, à cet égard, que les progrès techniques «... ont tendance à toucher plus d'un secteur. On peut rarement les associer à une industrie précise. Il est très difficile de prédire l'impact de diverses techniques sur une industrie particulière lorsque les seules données dont on dispose portent sur la situation actuelle de cette industrie» (1-32-16:6).

M. Neufeld a expliqué au Comité que les politiques industrielles et technologiques visent les deux mêmes objectifs. Il a dit:

> «Selon moi, une politique industrielle doit viser à accroître l'efficacité de l'économie canadienne en matière de production et de diffusion et aider à créer de nouveaux produits et services que les futurs clients, au Canada comme à l'étranger, voudront acheter. Si elle y parvient, elle aidera à préserver et à améliorer le bien-être économique des canadiens.
>
> La politique technologique doit viser précisément ce même double objectif. Si elle est bien appliquée, elle a toutes les chances d'accroître l'efficacité industrielle et la compétitivité du Canada, et d'aider à mettre au point de nouveaux produits et services» (1-32-12:6).

Pour être utile et efficace, la politique technologique doit être élaborée en consultation et en coopération avec tous les intéressés, notamment les gouvernements provinciaux et les

[*Text*]

as well as industry. Mr. Johnston told the Committee that, "A comprehensive technology policy must look beyond the immediate sphere of the federal government and take into account the contribution each sector of the economy makes to technology development". (1-32-11:6) Dr. Neufeld said, "... in the area of industrial policy and technology policy the costs of inadequate co-ordination and co-operation are much greater than in the lack of such co-operation and co-ordination in macroeconomic policy". (1-32-12:13)

Dr. Neufeld thought that more emphasis should be put on what he called "target-neutral" industrial policy rather than "target-specific" industrial policy. He explained that "'Target-neutral' industrial policy aims at establishing the general conditions and broad parameters conducive to industrial development and enhancement of productivity, such as general levels of capital formation, research and development, technical and scientific education", whereas "'Target-specific' policy is designed to ameliorate conditions in specific sectors, industries, companies, communities, regions and various population sub-groups". (1-32-12:9) He noted, in this regard, that:

> ... the 'target-specific' measures are the ones replete with conflicting objectives, and so most likely to be in conflict with the objective of enhanced efficiency, productivity and innovation.
>
> In addition, in the few cases where the impact of 'target-specific' measures have been analyzed, the results, while tentative, were not encouraging in terms of enhancing economic efficiency.
>
> It also seems that the nature of the policy-making process is such that 'losers' are more likely to be helped by 'target-specific' measures than 'winners'. It is the 'losers' that make the strongest representations for specific action and the 'winners' are not even at the discussion table. (1-32-12:9 and 10)

The Committee believes that technology policy should be co-ordinated with all sectors concerned - federal and provincial governments, industry, universities and other non-profit organizations. Its objectives should be to support the development and application of technology in firms of all sizes and in all sectors of industry with a view to improving Canadian industry's productivity and competitiveness and to developing new and improved products, processes and services that can be exploited commercially in domestic and export markets.

Rationale for Government Support of Technology

Our hearings indicated that government supports research, development and innovation for two main reasons. The first is to serve its own requirements. These may range from requirements of government regulatory functions, such as the administration of the Food and Drugs Act, to requirements arising from the provision of government services, such as national defence.

[*Traduction*]

universités aussi bien que l'industrie. M. Johnston a dit au Comité qu'une «politique détaillée doit aller au-delà de la sphère gouvernementale et tenir compte de la contribution de chaque secteur de l'économie au développement technologique» (1-32-11:6). M. Neufeld a soutenu que «... en matière de politique industrielle et technologique, les coûts résultant d'une coordination et d'une coopération inadéquates sont bien plus élevés qu'ils le seraient en l'absence d'une politique macro-économique axée sur la coopération et la coordination» (1-32-12:13).

Pour M. Neufeld, il importe d'insister davantage sur une politique industrielle «ayant un objectif général» plutôt qu'un «objectif précis». Il a expliqué que «la politique industrielle à objectif général» vise à fixer les conditions générales et les paramètres contribuant à l'expansion industrielle et à l'accroissement de la productivité, par exemple la formation de capital, la R-D, l'enseignement technique et scientifique» tandis que «la politique à objectif précis» vise à améliorer la situation dans des secteurs particuliers, dans les industries, les sociétés, les collectivités, les régions, ainsi que dans divers sous-groupes de la population« (1-32-12:9). Il a signalé, à cet égard, que

> «... les mesures à objectif précis sont celles qui comportent des objectifs incompatibles et sont, par conséquent, susceptibles d'entrer en conflit avec l'accroissement de l'efficacité, de la productivité et de l'innovation.
>
> «De plus, pour les quelques cas où les répercussions des mesures à objectif précis ont fait l'objet d'une analyse, les conclusions, quoique provisoires, ne laissaient rien présager de bon pour ce qui est de l'accroîssement de l'efficacité économique.
>
> «Il semble également que la nature du processus d'élaboration de la politique est telle que les 'perdants' sont plus susceptibles que les 'gagnants' d'être aidés par des mesures à objectif précis. Ce sont les 'perdants' qui font le plus de démarches dans un but déterminé; les 'gagnants' ne participent même pas aux discussions» (1-32-12:9 et 10).

Le Comité estime que la politique technologique doit être élaborée conjointement avec tous les secteurs intéressés—les gouvernements fédéral et provinciaux, l'industrie, les universités et les autres organismes sans but lucratif. Elle doit avoir pour objectif d'appuyer le développement et l'application de la technologie dans les entreprises de toutes tailles et dans tous les secteurs industriels en vue d'améliorer la productivité et la compétitivité de l'industrie canadienne et de mettre au point des produits, des procédés et des services nouveaux ou améliorés qui pourront être commercialisés au Canada et sur les marchés d'exportation.

Raison d'être de l'appui du gouvernement à la technologie

Nos audiences ont révélé que le gouvernement appuie la recherche, le développement et l'innovation pour deux raisons principales. Il le fait d'abord pour satisfaire toute la gamme de ses propres besoins liés, par exemple, à ses fonctions de réglementation, telles que l'administration de la Loi des aliments et drogues, ou à la prestation de services publics, notamment dans le secteur de la défense nationale.

[*Text*]

The second reason government supports research, development and technological innovation is to promote industrial development. Without some support, individual firms will only invest in research and development projects that offer potential benefits to the country as a whole on those rare occasions when firms can expect to secure a sufficiently large portion of those benefits to make the investment more attractive than other competing investment opportunities.

There are several reasons why an individual firm may not be able to secure sufficient benefits from an investment in research, development or technological innovation to make it worthwhile. For example, a firm may not have the financial or other resources required to exploit fully the results of an innovation, or it may not have markets that are large enough to earn a reasonable return from doing so. It may not be able to patent the results of a research and development project or a technological innovation or otherwise prevent its competitors from using those results without compensation. However, even if an individual firm can expect to capture sufficient benefits to earn a return on investment in a technological innovation, it still may not make that investment if the return is not substantially better than the return it can earn from other investments such as investments in a new plant or equipment, where the risks are typically much less and the payback periods much shorter.

The Committee concluded that government should support research, development and technological innovation in order to promote economic development. However, government support should be confined to projects which offer potential benefits to the country that exceed their costs and which the government is convinced would not be undertaken by industry without such support. Other policies should not be allowed to conflict with these objectives. Research, development and other activities undertaken in pursuit of these objectives should, whenever possible, be conducted by industry where they are subject to the discipline of the marketplace.

Government Measures to Support Investment in Technology

The Committee examined the range of specific measures employed by the government to encourage industrial innovation. These included:

1. Offering income tax incentives for R&D which compensate companies with taxable income for the higher risks and longer payback periods normally associated with R&D projects and makes them more attractive in comparison with other competing investments;

2. Providing grants and contributions to assist industrial firms in undertaking selected R&D projects, including new and growing firms that have no taxable income and that may not therefore be able to take advantage of income tax incentives;

[*Traduction*]

Le gouvernement appuie la recherche, le développement et l'innovation technologique pour favoriser également l'expansion industrielle. Sans un certain appui, les sociétés individuelles n'investissent dans des projets de recherche et de développement qui pourraient avantager le pays tout entier, que dans les rares cas où elles peuvent se réserver une part suffisamment importante des bénéfices pour que ces investissements soient plus attrayants que d'autres.

Plusieurs raisons font qu'une société individuelle ne peut pas toujours récolter des bénéfices suffisants pour justifier un investissement dans la recherche, le développement ou les technologies innovatrices. Par exemple, il se peut qu'une société n'ait pas les ressources financières ou autres moyens voulus pour exploiter pleinement les résultats de l'innovation. Il se peut aussi qu'elle n'ait pas accès à des marchés assez vastes pour obtenir un rendement raisonnable, ou encore être dans l'impossibilité de breveter les résultats d'un projet de recherche et de développement ou une innovation technologique ou d'empêcher, par quelque autre moyen, que ses concurrents n'utilisent ses inventions sans contrepartie. Toutefois, même si une société individuelle peut escompter des bénéfices suffisants de son investissement dans une innovation technologique, elle pourrait, néanmoins, décider de ne pas investir si le rendement n'est pas sensiblement meilleur que celui d'autres investissements, par exemple, pour l'achat d'une nouvelle usine ou d'un nouvel équipement, où les risques sont généralement moindres et les périodes de recouvrement beaucoup plus courtes.

Le Comité conclut que le gouvernement devrait appuyer la recherche, le développement et les technologies innovatrices afin de promouvoir la croissance économique. Toutefois, cet appui devrait être réservé aux projets qui pourraient assurer au pays des bénéfices supérieurs à ce qu'ils auront coûté et pour lesquels le gouvernement est convaincu que l'industrie ne les entreprendrait pas sans un tel appui. Il ne faudrait pas que d'autres politiques entrent en conflit avec ces objectifs. La recherche, le développement et les autres activités conduisant à ces objectifs devraient, chaque fois que c'est possible, être confiés à l'industrie, qui est assujettie à la discipline du marché.

Appui du gouvernement aux investissements dans la technologie

Le Comité a examiné les diverses mesures prises par le gouvernement pour encourager l'innovation industrielle. En voici quelques exemples:

1. Il offre des stimulants fiscaux à la R-D pour indemniser les sociétés ayant un revenu imposable, en raison des risques plus élevés et des périodes de recouvrement plus longues normalement associés aux projets de R-D, de façon qu'ils deviennent plus attrayants que d'autres investissements.

2. Il accorde des subventions et des contributions pour aider les entreprises industrielles à exécuter certains projets de R-D, particulièrement les nouvelles sociétés et les entreprises en croissance qui n'ont pas de revenu imposable et qui ne pourraient donc pas profiter des stimulants fiscaux.

[*Text*]

3. Making available grants and contributions to assist universities, industry associations and other non-profit organizations in establishing centres that provide research and development, and other technical services to industry;
4. Conducting R&D in government establishments and making the results available to industry;
5. Contracting-out to industry to meet government requirements for R&D and technological innovation;
6. Providing scientific and technical information to industry.

Income Tax Incentives

The income tax incentives for research and development were seen by many witnesses, both governmental and non-governmental, as a primary instrument of support for technological innovation. Several witnesses preferred them to grants and contributions because they cost less to administer and are not discretionary, applying to all firms in every industry sector, which are free to make their own decisions.

Mr. Johnston informed the Committee that even before the recent amendments to the Income Tax Act to enhance the R&D investment environment, "Canada's tax incentives have been among the world's richest". (1-32-11:6) While acknowledging that Canadian tax incentives for R&D are more generous than those in most other countries, the representatives of the CMA told the Committee that:

> Our research indicates that present support for industrial technology development in Canada is not competitive with that available in other countries. Combined tax and non-tax support covers only 19 per cent of industrial R&D expenses in Canada, compared to 38 per cent in the United States and on a scale between 25 and 34 per cent in Germany, France and the United Kingdom. (2-32-3:9)

For this reason they said, "CMA continues to press the government to increase its support for industrial R&D. In particular, we believe that the R&D tax credit should be increased from 20 to 40 per cent to compensate partially for the relatively low levels of support offered by the Canadian government." (2-32-3:10)

The Committee notes that in all of the other countries cited by the CMA, the proportion of gross expenditures on R&D spent on defence is much higher than in Canada, and probably accounts for a substantial percentage of industrial R&D supported by government through contracts and other non-tax measures in these countries. This being the case and **bearing in mind the relatively generous tax incentives now available, the Committee is hesitant to recommend a further increase in the level of tax incentives for R&D.** It notes, in this regard, that the Minister of Finance, in his April, 1983 paper on *Research and Development Tax Policies*, pointed out that excessively generous tax incentives for R&D could actually be counterproductive. He wrote as follows:

[*Traduction*]

3. Il accorde des subventions et des contributions pour aider les universités, les associations industrielles et les autres organismes sans but lucratif à ouvrir des centres qui offrent à l'industrie des services de recherche et de développement et d'autres formes d'aide technique.
4. Il effectue des travaux de R-D dans ses propres laboratoires et en communique les résultats à l'industrie.
5. Il passe des contrats avec l'industrie pour des projets visant à répondre aux besoins du gouvernement en matière de R-D et d'innovation technologique.
6. Il fournit à l'industrie des informations scientifiques et techniques.

Stimulants fiscaux

De nombreux témoins, des secteurs public et privé, ont été d'avis que les stimulants fiscaux sont l'un des principaux instruments d'appui à l'innovation technologique. Plusieurs témoins ont dit les préférer aux subventions et aux contributions parce qu'ils sont moins coûteux à administrer, moins discrétionnaires et sont accessibles à toutes les sociétés de tous les secteurs industriels qui sont alors libres de prendre leurs propres décisions.

M. Johnston a signalé au Comité que, même avant les récentes modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu visant à améliorer les conditions des investissements en R-D, «les stimulants fiscaux du Canada à ce titre, ont toujours été parmi les plus généreux au monde» (1-32-11:6). Tout en acquiesçant à cela, les représentants de l'AMC ont déclaré au Comité ce qui suit:

> «Nos recherches révèlent que l'aide accordée actuellement au Canada pour l'expansion technologique industrielle n'est pas comparable à celle qu'offrent d'autres pays. Les encouragements fiscaux et autres ne compensent que 19 p. 100 des dépenses au chapitre de la R-D au Canada, comparativement à 38 p. 100 aux États-Unis et à des taux qui varient entre 25 et 34 p. 100 en Allemagne, en France et au Royaume-Uni» (2-32-3:9).

Pour cette raison, ont-ils ajouté, «l'AMC continue d'encourager le gouvernement à accroître l'aide qu'il accorde à la R-D. Plus particulièrement, notre association est d'avis que les dégrèvements fiscaux au titre de la R-D devraient passer de 20 à 40 p. l00 pour compenser, en partie, l'aide relativement faible qu'offre le gouvernement canadien» (2-32-3:10)

Le Comité note que dans tous les autres pays cités par l'AMC, la proportion des dépenses brutes consacrée à la R-D en matière de défense est beaucoup plus élevée qu'au Canada, ce qui explique probablement le pourcentage appréciable de projets de R-D qu'appuient les gouvernements de ces pays par l'octroi de contrats ou d'autres mesures non fiscales. Cela étant, et **compte tenu des stimulants fiscaux relativement généreux actuellement disponibles, le Comité hésite à recommander une nouvelle hausse des stimulants fiscaux accordés au titre de la R-D.** Il signale à cet égard que le ministre des Finances a soutenu, dans son document intitulé *La politique fiscale en matière de recherche et de développement* publié en avril 1983, que des stimulants fiscaux trop généreux à la R-D pourraient, en réalité, être désavantageux. Il a écrit ce qui suit:

[*Text*]

Incentives should not be used, or set at a level, to promote R&D activities that do not conform to sound business practice. Investments in R&D use scarce Canadian resources - manpower, capital equipment and financial resources. If incentives to R&D were made too generous, Canadians could be led to over-investing in R&D and as a result under-investing in other more productive activities. Improved use of technologies can occur, for example, by firms buying state of the art equipment just as much as by investing in R&D. At some level of tax incentive, R&D activities that were unprofitable, in a business sense, would become attractive to investors solely because of the tax treatment. The result would be waste of valuable resources. While incentives should be used to promote R&D, the basic profitability of R&D, as determined by the marketplace, should be the prime determinant of what and how much industrial R&D is done.

Despite its dissatisfaction with the current level of R&D tax incentives, the CMA strongly supported the recent amendment to the Income Tax Act that permits firms to transfer to outside investors all or part of the tax credits they earn on their R&D investments. Mr. Ness told the Committee that this amendment is a "... big step forward". (2-32-3:32) In a letter dated June 30, 1983 to the Minister of Finance, the CMA commented on the proposal to introduce this amendment:

This will allow firms to obtain new and imaginative financing which is likely to be of particular benefit to start-up firms unable to otherwise secure support through traditional means. Also, those firms unable to immediately use their R&D tax incentives could now elect to transfer these credits to investors and thereby obtain support for current R&D activity.

The Committee agrees with the CMA and **commends the government for introducing** this innovative measure, know as **the Scientific Research Tax Credit.** It notes that the Minister of Finance reported recently that more than $1 billion of R&D has been funded in the first three months since this amendment came into force, a development which could significantly increase the total expenditure on R&D in Canada this year. This unanticipated and overwhelming response suggests that the program is being used in ways which were not intended. Accordingly, the Committee recommends that **this special research tax credit should be reviewed within two years of its coming into force to ascertain whether both small and start-up firms have benefitted from the scheme and to ensure that more R&D is performed as a result of the credit.**

The CMA also stressed the importance of providing long-term consistent support for R&D, in order to create an environment that is conducive to investment by industry. Mr. Ness said, "As an industrialist and a representative of an industrial association, we believe that stability in long terms and not the changing of the goalpost up and down the field, will contribute

[*Traduction*]

«Les encouragements ne doivent pas, de par leur utilisation ou leur niveau, promouvoir des activités de R-D qui ne sont pas conformes à de bonnes pratiques commerciales. Les investissements en R-D mobilisent des ressources rares: personnel, équipement et capitaux. Si les encouragements à la R-D étaient trop généreux, les Canadiens pourraient être incités à trop investir dans ce domaine et, du même coup, négliger d'autres activités plus productives. Il est possible de mieux tirer parti des technologies nouvelles en achetant, par exemple, du matériel à la fine pointe du progrès plutôt qu'en investissant dans la R-D. À un certain niveau d'encouragement fiscal, des activités de R-D qui normalement ne seraient pas rentables deviendraient intéressantes pour les investisseurs, uniquement pour des raisons fiscales. Il en résulterait un gaspillage de ressources précieuses. Même si les encouragements doivent servir à promouvoir la R-D, c'est sa rentabilité fondamentale, déterminée par le marché, qui doit dicter le volume et la nature de la R-D.»

Bien qu'elle soit mécontente du niveau actuel des encouragements fiscaux à la R-D, l'AMC appuie fermement les récentes modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu qui permettent à des sociétés de céder à des investisseurs étrangers, en tout ou en partie, des crédits d'impôt qu'elles gagnent sur leurs investissements en R-D. M. Ness a dit au Comité que cette modification constitue « . . . un grand pas en avant» (2-32-3:23). Dans une lettre du 30 juin 1983 adressée au ministre des Finances, l'AMC a commenté le projet de modification en ces termes:

«Cela ouvrira aux sociétés l'accès à des modes de financement nouveaux et novateurs qui seront tout particulièrement avantageux pour les entreprises jeunes qui ne pourraient obtenir, par les moyens traditionnels, l'aide dont elles ont besoin. Par ailleurs, les entreprises qui ne peuvent se prévaloir immédiatement de leurs stimulants à la R-D pourront transférer ces crédits aux investisseurs et s'assurer leur appui pour les projets de R-D en cours.»

Le Comité partage l'avis de l'AMC et **félicite le gouvernement pour avoir institué** cette mesure innovatrice qu'est **le crédit d'impôt à la recherche scientifique.** Il signale que le ministre des Finances a annoncé récemment que des projets de R-D d'une valeur de plus de 1 milliard de dollars avaient été financés au cours des trois premiers mois suivant l'entrée en vigueur de la modification, ce qui pourrait accroître de façon appréciable les dépenses totales consacrées à la R-D au Canada cette année. Le succès inattendu et plus grand que prévu de cette mesure donne à penser que le programme est utilisé à d'autres fins que celles qui étaient définies. En conséquence, le Comité recommande que **le crédit spécial d'impôt à la recherche scientifique soit réévalué dans les deux ans de son entrée en vigueur afin de déterminer si les petites entreprises et celles qui débutent ont profité du programme et s'il a provoqué une augmentation des activités de R-D.**

L'AMC a aussi insisté pour que l'appui à la R-D soit soutenu et à long terme afin de créer un climat propice aux investissements industriels. M. Ness a dit: «À titre d'industriel et de représentant d'une association d'industriels, je suis d'avis que la stabilité à long terme contribuera considérablement à stimuler les travaux de R-D au Canada» (2-32-3:10).

[*Text*]

substantially to an enriched R&D activity in Canada". (2-32-3:10)

The Committee agrees that, given the long-term nature of investment in research, development and technological innovation, government measures to support these investments must also be long term and not frequently modified.

Mr. Walker suggested that the definition of R&D in the Income Tax Regulations be broadened to include other essential elements of the innovative process such as market research. While inviting the Committee's views of this matter, Mr. Johnston pointed out that the present definition is designed to focus on the elements of greatest risk and uncertainty, where the incentive is most needed. The Committee noted that in his paper on *Research and Development Tax Policies*, the Minister of Finance commented on this matter as follows:

> ... sometimes it is argued that the definition of scientific research should be expanded to include costs of marketing and commercialization. However, such activities, in common understanding, are not scientific research. They often occur as part of normal business operations and not as the outcome of an R&D project.

It should be noted, however, that the representatives of the CMA and some other witnesses were not so much concerned about the definition of R&D as they were about the way it is being interpreted by Revenue Canada, particularly in the area of computer software.

The Committee recognizes that one of the basic reasons for government support of research and development is that it involves technical risks of a magnitude not normally encountered in other industrial activities such as production and marketing, and it would be inconsistent, therefore, to provide the same support for these other activities. However, with a view to ensuring that industrial research and development is market oriented, **the Committee suggests that consideration be given to modifying the present definition of scientific research for the purpose of the Income Tax Act to include market research undertaken in advance of a research and development project in order to define the specific requirements for new or improved products, processes or services.** Furthermore, the Committee suggests that the government review its programs for the support of marketing new products and services resulting from technological innovations.

Grants and Contributions

In addition to tax incentives, most witnesses recognized the need for R&D grants and contributions to assist firms that do not have taxable income and so cannot take advantage of R&D tax incentives. Grants and contributions were also seen as necessary to support R&D in areas of particular importance which would not be undertaken without direct financial assistance from government, and in areas such as defence in which industry in other countries that compete with Canadian industry receive government support for R&D. The CMA and other witnesses emphasized, however, that grant and contribution

[*Traduction*]

Étant donné que la recherche, le développement et l'innovation technologique exigent des investissements à long terme, le Comité convient que les mesures prises par le gouvernement à l'appui de ces investissements doivent s'insérer dans cette perspective et ne pas être modifiées fréquemment.

M. Walker a soutenu que la définition de la R-D dans les règlements de la Loi de l'impôt sur le revenu doit être élargie de façon à inclure d'autres éléments essentiels du processus d'innovation, tels que les études de marché. Après avoir invité le Comité à lui faire part de son point de vue à cet égard, M. Johnston a expliqué que la définition actuelle est rédigée de façon à tenir compte des éléments comportant le plus de risque et d'incertitude et qui justifient davantage l'octroi de stimulants. Le Comité signale que, dans son document intitulé *La politique fiscale en matière de recherche et de développement*, le ministre des Finances a formulé le commentaire suivant:

> «... certains ont soutenu que la définition de la recherche scientifique devrait être étendue aux activités de commercialisation et de mise en marché. Cependant, ces activités, au sens courant, ne constituent pas de la recherche scientifique. Elles sont souvent entreprises dans le cadre des opérations normales et non à la suite d'un projet de R-D.»

Il convient de dire, toutefois, que les représentants de l'AMC et certains autres témoins se préoccupaient moins de la définition de la R-D que de l'interprétation que lui donnait Revenu Canada, tout particulièrement en ce qui concerne les logiciels.

Le Comité admet que le gouvernement appuie la R-D principalement parce qu'elle comporte des risques d'ordre technique beaucoup plus étendus que d'autres activités industrielles telles que la production et la mise en marché et qu'il serait donc inutile d'accorder le même appui à ces autres activités. Pour veiller, toutefois, à ce que la recherche-développement industrielle soit axée sur les besoins du marché, **le Comité propose que l'on envisage de modifier la définition actuelle de la recherche scientifique aux fins de la Loi de l'impôt sur le revenu de façon à inclure les études de marchés entreprises avant un projet de recherche-développement visant à déterminer les produits, procédés ou services nouveaux ou améliorés dont ces marchés ont besoin.** Par ailleurs, le Comité propose que le gouvernement révise ses programmes à l'appui de la mise en marché de nouveaux produits et services résultant d'innovations technologiques.

Subventions et contributions

La plupart des témoins ont admis que des subventions et des contributions à la R-D devraient suppléer les stimulants fiscaux au titre de la R-D pour aider les entreprises qui n'ont pas de revenu imposable et qui ne peuvent donc pas profiter de ces stimulants. Les subventions et les contributions sont aussi jugées nécessaires pour appuyer la R-D dans les secteurs particulièrement importants où elle ne serait pas entreprise sans l'aide financière directe du gouvernement et dans les domaines, tels que la défense, où les entreprises étrangères font concurrence à l'industrie canadienne et reçoivent de leurs gouverne-

[*Text*]

programs should respond to the needs of industry. To this end, responsibility for proposing projects should rest with industry because of its familiarity with the marketplace rather than with government. The role of government should be limited to choosing among requests for support.

The Committee agrees that **grant and contribution programs to support research, development and innovation should be responsive to the needs of industry and the marketplace.** It suggests that the funds required to finance these programs in future should be reassessed when the impact of recent amendments to the Income Tax Act, in particular the Scientific Research Tax Credit, can be determined.

Technology Centres

Sponsorship of technology centres that provide R&D and other technical services to industry is another important way in which governments assist technological innovation and its diffusion in Canadian industry. Mr. Tyaack thought that centres in which universities and industry co-operate were most effective in this regard. He favoured government support of such centres over government contributions to industry. Mr. Chow, Manager, Government Contracting, Pratt and Whitney Canada Inc., speaking for the CMA, said, "These government-sponsored centres often act as showcases to help Canadian industry learn about new technologies and their application in the workplace and they provide information which is often not available elsewhere". (2-32-3:8) However, Mr. Chow went on to say that the CMA was "shocked" (2-32-3:8) by the recent proliferation of these government sponsored centres. He told the Committee that "Hundreds of skilled researchers have been taken out of productive employment to work in these centres, creating selected manpower shortages at a time when the country is experiencing record high unemployment". (2-32-3:8) He continued:

> The CMA believes that these centres and institutes should continue to provide services to industry, but they should all strive to become self-supporting within an agreed time-frame. Market and private sector links are essential if these centres are to contribute to and not put a drain on Canada's future economic and employment growth. Freed from the burden of excessive dependency on government, we expect that there will be improved co-ordination of activities and the centres will become more responsive to the real, not perceived, needs of industry. (2-32-3:8)

In the face of this evidence **the Committee is concerned about the the proliferation of technology centres in Canada** supported by federal or provincial governments that may not be meeting identified needs. **It recommends that the federal government, as a matter of urgency, examine its policies with respect to the support of technology centres, taking into account provincial government initiatives in this area, with a**

[*Traduction*]

ments respectifs un appui à la R-D. L'AMC et d'autres témoins ont souligné, toutefois, que les programmes de subventions et de contributions devraient être adaptés aux besoins de l'industrie. À cette fin, il appartiendrait à l'industrie, plutôt qu'au gouvernement, de proposer des projets puisqu'elle connaît mieux le marché. Le gouvernement devrait se limiter à sélectionner les demandes d'aide.

Le Comité convient que **les programmes de subventions et de contributions à l'appui de la recherche, du développement et de l'innovation devraient être adaptés aux besoins de l'industrie et du marché.** Il estime que les fonds nécessaires au financement de ces programmes devraient être réévalués une fois connues les incidences des récentes modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu, plus particulièrement en ce qui concerne le crédit d'impôt à la recherche scientifique.

Centres de technologie

Le financement des centres de technologie qui fournissent à l'industrie des services de R-D et d'autres services techniques est un autre moyen important qu'utilisent les gouvernements pour appuyer l'innovation technologique et sa diffusion dans l'industrie canadienne. M. Tyaack estimait que les centres dans lesquels les universités et l'industrie coopèrent sont les plus efficaces à cet égard. Il a dit préférer que le gouvernement appuie de tels centres au lieu d'accorder des contributions à l'industrie. Parlant au nom de l'AMC, M. Chow, directeur des contrats gouvernementaux pour la firme Pratt and Whitney Canada Inc., a dit: «Ces centres, financés par le gouvernement, servent souvent de centres 'de démonstration' qui aident l'industrie canadienne à se renseigner sur les nouvelles technologies et leur application en milieu de travail; ils leur fournissent, de plus, des renseignements qui ne sont souvent pas disponibles ailleurs» (2-32-3:8). Toutefois, M. Chow a ajouté que l'AMC avait été «frappée» (2-32-3:8) par la prolifération récente de ces centres financés par le gouvernement. Il a dit au Comité que «des centaines de chercheurs qualifiés ont été encouragés à quitter des emplois productifs pour travailler dans ces centres, créant ainsi des pénuries de main-d'oeuvre sélectives à une période où le pays connait un taux de chômage inégalé» (2-32-3:8). Il a ajouté:

> «L'AMC est d'avis que ces centres et institutions devraient continuer d'offrir leurs services à l'industrie, mais qu'ils devraient également tous s'efforcer de devenir indépendants dans des délais convenus. Ces centres doivent avoir des liens avec le secteur privé et le marché s'ils veulent contribuer plutôt que nuire à l'essor économique du Canada, et à la création d'emplois. À notre avis, lorsque ces centres seront libérés du fardeau que représente une trop forte dépendance envers le gouvernement, les activités en seront mieux coordonnées et les centres deviendront plus sensibles aux besoins réels de l'industrie» (2-32-3:8).

Devant ces témoignages, **le Comité s'inquiète de la prolifération au Canada des centres technologiques** financés par les gouvernements fédéral ou provinciaux et qui ne répondent peut-être pas aux besoins qui ont été déterminés. **Il recommande que le gouvernement fédéral examine, de toute urgence, sa politique d'appui aux centres technologiques en tenant compte des initiatives des gouvernements provinciaux dans ce**

[*Text*]

view to ensuring that the centre it supports clearly meets existing or potential needs of industry.

Conduct of R&D in Government Establishments

Government expenditures on R&D conducted in its own establishments account for 27 percent of gross expenditures on R&D in Canada. Some of these expenditures are for basic research and the maintenance of a core of expertise in technologies of strategic importance to Canada's development such as fifth generation computers, robotics, fibre optics, biotechnology and cold water technology, so that government and industry will be aware of developments in these technologies and their potential implications for Canada. Other expenditures are for research and development to meet the government's own requirements arising from the administration of regulations or the provision of services. Still other expenditures are for research and development to meet the needs of such industries as agriculture and fishing in which few, if any, individual enterprises are capable of conducting R&D for themselves and where it is appropriate, therefore, for the government to conduct it for them.

However, the government also conducts R&D in other areas such as communications and chemical engineering, which could be performed in industry where it would be more subject to the discipline of the marketplace. Even if the results of such R&D are subsequently made available to industry for further development and exploitation, there are the inevitable difficulties of transferring the technology. The problem with conducting industrial research and development in government or university laboratories was outlined to the Committee by Professor Chambers who pointed out that "... unless the priorities ... are somehow influenced by some view of the major areas of new demand in the Canadian and world markets, then the output of that research stands a good chance of being quite irrelevant to the performance of the economy", and "... even if it is relevant, it raises the vexing question of the transfer of the new knowledge". (1-32-1:11) Mr. Chow noted that the "... framework for R&D put forth by the government suggests further large increases in the amount of research and development to be conducted by the federal government", which he said, "will escalate the competition for the highly-trained human resources needed by industry". "We believe," he told the Committee, "that these large increases should not be undertaken, except where necessary for the provision of appropriate government services. Specifically, the planned growth for the National Research Council in developing technology for industry should not continue", he said. (2-32-3:9)

The Committee recognizes that the government must conduct some R&D to meet its own requirements, to develop and maintain a core of knowledge in strategic technologies and to serve the needs of industries that are not in a position to conduct their own R&D. However, **the Committee is concerned that the federal government is engaging in R&D that could be**

[*Traduction*]

secteur, pour s'assurer que les centres qu'il finance répondent clairement aux besoins existants ou éventuels de l'industrie.

R-D effectuée dans les laboratoires du gouvernement

Les dépenses du gouvernement au titre de la R-D effectuée dans ses propres laboratoires représentent 27 p. 100 des dépenses brutes consacrées à la R-D au Canada. Certaines d'entre elles sont engagées au titre de la recherche fondamentale et pour le maintien d'un bassin d'experts dans les domaines technologiques qui ont une importance stratégique pour l'avenir du Canada, les ordinateurs de cinquième génération, la robotique, les fibres optiques, la biotechnologie, la technologie de l'eau froide, etc., pour que le gouvernement et l'industrie soient tenus au courant des progrès réalisés dans ces disciplines et des répercussions qu'ils pourraient avoir sur le Canada. D'autres dépenses sont consacrées à la recherche-développement effectuée pour répondre aux besoins propres du gouvernement qui découlent de l'administration des règlements ou de la prestation de services. D'autres dépenses encore sont consacrées à la R-D pour répondre aux besoins des secteurs comme ceux de l'agriculture et des pêches, où peu d'entreprises individuelles, s'il en est, sont en mesure d'effectuer elles-mêmes de la R-D et où il est donc approprié que le gouvernement le fasse pour elles.

Toutefois, le gouvernement fait aussi de la R-D dans d'autres secteurs, notamment celui des communications et du génie chimique, alors qu'il pourrait en laisser le soin à l'industrie où cette recherche serait plus assujettie à la discipline du marché. Même si les résultats des travaux de R-D sont par la suite diffusés à l'industrie aux fins de perfectionnement et d'exploitation, le transfert de technologie ne va pas sans difficultés inévitables. Le P[r] Chambers a décrit au Comité les problèmes associés à la recherche-développement industrielle effectuée dans les laboratoires du gouvernement ou des universités et il a dit:« ... à moins que les priorités ... ne soient influencées par quelque perception des principaux secteurs où va se développer la demande sur les marchés canadiens et mondiaux, le produit de cette recherche pourrait nuire énormément au rendement de l'économie» et « ... même si l'effet contraire se produisait, cela soulèverait l'épineuse question du transfert des nouvelles connaissances» (1-32-1:11). M. Chow a soutenu que « ... la structure de R-D proposée par le gouvernement fédéral suppose une augmentation considérable de ses activités dans ce secteur» ce qui, à son avis, «intensifiera la concurrence pour obtenir les ressources humaines hautement qualifiées dont a besoin l'industrie». «À notre avis, a-t-il dit au Comité, le gouvernement fédéral ne devrait accroître sa participation à cet égard que si cela est nécessaire à la prestation des services gouvernementaux requis. Plus particulièrement, a-t-il précisé, on ne devrait pas donner suite au projet visant à amener le Conseil national de recherches à mettre au point une technologie industrielle» (2-32-3:9).

Le Comité admet que le gouvernement doit faire de la R-D pour répondre à ses propres besoins, pour constituer et maintenir une banque de connaissances dans les technologies stratégiques et pour rendre service aux industries qui ne sont pas en mesure d'effectuer leur propre R-D. **Le Comité craint cependant que le gouvernement fédéral soit engagé dans des travaux**

[*Text*]

carried out and exploited by industrial firms. It recommends, therefore, that the intramural research and development programs of all departments and agencies, including the National Research Council, be reviewed to exclude from them any activities that could more appropriately and profitably be conducted in industry.

Contracting-Out R&D

Instead of meeting its requirements by conducting R&D in its own establishments, the government may contract with industry or universities to conduct the R&D on its behalf. Large off-shore procurements of materiel, such as aircraft and satellites, sometimes provide opportunities for the government to negotiate industrial offsets which involve research and development and the transfer of advanced technology to Canadian industry. Where the technology can be applied to the development of new products or processes that can be commercially exploited, this contracting-out of R&D by the government can be a powerful instrument for promoting technological innovation.

When the Senate Special Committee on Science Policy (Lamontagne Committee) recommended in 1972 more contracting-out to stimulate private R&D, it did not distinguish among types of projects. The Economic Council of Canada recently examined this issue and reported in *The Bottom Line* (1983) that contracting-out:

> has not increased in areas where there are potential benefits but that it has increased where there are few such benefits. No great gains have been made in the amount of federal mission-oriented R&D performed in the private sector. The situation remained the same in 1980 as in 1972.

Consequently, as part of the proposed review of federal intramural R&D programs, **the Committee recommends that the administration of the government's contracting-out policy be examined to ensure that greater emphasis is given to contracting-out where the potential benefits are greatest.**

Scientific and Technical Information Services

Every firm uses technology, regardless of whether it engages in R&D or technological innovation itself, and can potentially benefit from advances in technology. All the evidence heard by the Committee led to the conclusion that no technical activity probably deserves the attention of government more than the diffusion of technology.

Dr. Slater informed the Committee of studies undertaken recently by the Economic Council which indicated that Canada has been slow compared to other countries in adopting and diffusing technological innovations, whether they have been made in Canada or abroad. The Council found that the

[*Traduction*]

de R-D qui pourraient être exécutés et exploités par des entreprises industrielles. Il recommande donc que les programmes de recherche-développement intra-muros de tous les ministères et organismes, y compris le Conseil national de recherche, soient revus pour en exclure toute activité qu'il serait plus approprié et plus rentable de confier à l'industrie.

Sous-traitance de la R-D

Au lieu de chercher à combler ses besoins en faisant de la R-D dans ses propres laboratoires, le gouvernement peut passer un contrat avec l'industrie ou les universités pour qu'elles effectuent ces travaux pour son compte. Les grosses commandes de matériel passées à l'étranger, notamment les achats d'avions ou de satellites, permettent parfois au gouvernement de négocier des avantages industriels compensatoires notamment au niveau de la recherche-développement et du transfert de techniques de pointe à l'industrie canadienne. Quand la technologie peut être appliquée à la mise au point de produits ou de procédés nouveaux susceptibles d'être commercialisés, cette sous-traitance de la R-D par le gouvernement peut constituer un instrument utile pour la promotion de l'innovation technologique.

Lorsque le Comité spécial du Sénat sur la politique scientifique (le Comité Lamontagne) recommandait en 1972 de sous-traiter davantage afin de stimuler la R-D dans le secteur privé, il ne faisait pas de distinction entre les différents types de projets. Le Conseil économique du Canada a récemment examiné cette question et déclare dans «Les enjeux du progrès» (1983) que:

> la sous-traitance n'avait pas augmenté dans les domaines où une telle initiative aurait pu s'avérer profitable, mais qu'elle s'était accrue dans les domaines offrant très peu d'avantages éventuels. Aucun gain notable n'a été observé dans le volume de recherche appliquée confié par le gouvernement au secteur privé. La situation en 1980 est la même qu'en 1982.

Par conséquent, dans le contexte du projet de révision des programmes intra-muros de R-D du gouvernement fédéral, **le Comité recommande que l'administration de la politique de sous-traitance du gouvernement soit examinée pour s'assurer que l'accent est mis sur les contrats de sous-traitance dont les avantages potentiels sont les plus grands.**

Services d'information scientifique et technique

Toutes les entreprises ont besoin de technologie, même si elles ne font pas elles-mêmes de la R-D ou de l'innovation technologique, et elles peuvent mettre à profit les progrès techniques. Tous les témoignages entendus par le Comité mènent à la conclusion qu'aucune activité dans ce domaine ne mérite davantage l'attention du gouvernement que la diffusion de la technologie.

M. Slater a fait mention au Comité d'études récemment entreprises par le Conseil économique qui révèlent que le Canada a tardé, comparativement à d'autres pays, à adopter et à diffuser les technologies innovatrices, qu'elles aient été mises au point ici ou à l'étranger. Le Conseil a constaté que le déca-

[*Text*]

median lag in the adoption by Canadian firms of a number of technological innovations made abroad was five years, and in several cases exceeded ten years.

Mr. Johnston informed the Committee of the initiatives the government has taken recently to establish centres of technology and to expand the NRC's Field Advisory Service and its Technical Information Service, which are expected to assist greatly the diffusion of technology to all companies in Canada.

Mr. Chow advised the Committee of the steps which industry is taking to improve its knowledge of advances being made in technology. He told the Committee that, "More and more firms have now begun to establish or expand mechanisms used to monitor technology developments underway around the world. An extension of this important corporate effort is the CMA's manufacturing advanced technology forum which will provide a new forum for sharing information about the latest developments in manufacturing technology". (2-32-3:7 and 8)

Mr. Chow also drew the Committee's attention to the important role that multinationals play in facilitating the transfer of technology into Canada from abroad. He said:

> Foreign multinationals also provide Canada with important access to technology developments elsewhere. Canada has an inherent advantage in this process because there are so many major foreign controlled firms operating in the country. The transfer of technology between a foreign parent and its Canadian subsidiary gives Canada a unique advantage in many respects. Public policies in Canada too seldom recognize and support the facilitative role that multinationals play in the transfer of technology. (2-32-3:8)

On the same subject, Professor Palda noted that, "Many Canadian subsidiaries benefit from what we might call invisible research and technology transfers from headquarters, from the United States or Switzerland or Germany and so on". (1-32-2:10) He referred to a study made by the Ministry of State for Science and Technology in 1978 which estimated that, in 1976, about $600 million worth of so-called invisible R&D was transferred from foreign headquarters to Canadian subsidiaries.

Canada must appreciate that recognizing a good idea and making sure that it is adopted as widely as possible is frequently more important than creating an idea itself. The Committee is in full agreement with the witnesses that **diffusion of technology is the most important element in any technology strategy. The government should increase its efforts, in co-operation with universities and the private sector, to strengthen mechanisms for collecting information on foreign technological developments and for disseminating it within Canada.** When importing technology, however, every effort should be made to avoid impediments to further developing the technology and to exploiting it in both domestic and export markets.

[*Traduction*]

lage moyen pour l'adoption par les entreprises canadiennes d'un certain nombre de technologies innovatrices mises au point à l'étranger était de cinq ans et que, dans plusieurs cas, il dépassait dix ans.

M. Johnston a mentionné au Comité les initiatives prises récemment par le gouvernement pour créer des centres de technologie et pour développer le Service consultatif régional et le Service d'information technique du CNR qui, prévoit-on, contribueront à améliorer sensiblement la diffusion de la technologie à toutes les entreprises au Canada.

M. Chow a exposé au Comité les mesures prises par l'industrie pour se tenir au courant des progrès technologiques. Il a dit au Comité: «De plus en plus, les entreprises commencent à créer des mécanismes ou à étudier ceux qui existent déjà, pour surveiller les développements technologiques enregistrés dans le monde. L'AMC participera à cet effort collectif important en créant une tribune où l'on pourra échanger des renseignements sur les dernières techniques de fabrication qui ont été mises au point» (2-32-3:7 et 8).

M. Chow a aussi porté à l'attention du Comité le rôle important que jouent les sociétés multinationales en facilitant le transfert de technologie de l'étranger vers le Canada.

> «Les multinationales étrangères, a-t-il dit, permettent également au Canada d'avoir accès aux techniques de pointe des autres pays. Le Canada jouit d'un très grand avantage dans ce domaine car beaucoup de sociétés étrangères sont installées chez lui. Le transfert technologique entre une société mère étrangère et sa filiale canadienne assure au Canada un avantage unique à bien des égards. Dans le cadre de ses politiques, il est rare que le gouvernement du Canada reconnaisse et appuie le rôle que jouent les sociétés multinationales dans le transfert de technologie» (2-32-3:8).

Sur ce même sujet, le P[r] Palda a signalé que «beaucoup de filiales canadiennes profitent de ce qu'on pourrait appeler des transferts invisibles de recherche et de technologie en provenance d'une société mère installée aux États-Unis, en Suisse ou en Allemagne, par exemple» (1-32-2:10). Il a mentionné une étude réalisée en 1978 par le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie qui estimait qu'en 1976, la valeur des transferts invisibles de R-D des sociétés mères à leurs filiales canadiennes s'élevait à environ 600 millions de dollars.

Le Canada doit reconnaître qu'il est souvent plus important d'apprécier la valeur d'une bonne idée, et de veiller à en généraliser l'adoption, que de créer l'idée soi-même. Le Comité partage pleinement l'avis des témoins voulant que **la diffusion de la technologie soit l'élément le plus important de toute stratégie technologique. Le gouvernement devrait intensifier ses efforts, en collaboration avec les universités et le secteur privé, pour renforcer les mécanismes de collecte d'information sur les progrès technologiques réalisés à l'étranger et pour les diffuser au Canada.** Toutefois, lorsque nous importons de la technologie, nous devons veiller à supprimer les obstacles à son perfectionnement et à son exploitation par le Canada tant sur les marchés intérieurs qu'étrangers.

[*Text*]

Importance of Market Access

Witnesses repeatedly drew attention to a special difficulty which Canadian industry faces accounting, in part, for the relatively low expenditure by industry on R&D — namely, the limited size of the Canadian market. Because the application of new technology is an economic decision undertaken in a reasonable expectation of making a return on the capital invested, the size of the market has a critical effect on the risk calculation. The smaller the market, the larger must be the potential profit per unit sold to justify the risk taken. This is a factor which the Committee believes has been insufficiently recognized by government and the concerned public.

In policy terms, the implication of this analysis is that **government efforts to promote R&D must begin with a concern to support reasonable efforts to enlarge the market for goods produced in Canada. Domestically this means resisting attempts by provincial governments to fragment the market with preference arrangements of one kind or another. Internationally it means pursuing efforts to reduce tariffs and non-tariff barriers** through agreements reached multilaterally, and bilaterally when appropriate, and resisting attempts in Canada and abroad to gain special protection.

World Product Mandates

Foreign ownership of industry in Canada has become a controversial policy issue. In response to a situation of extensive foreign ownership one objective of the government in the last decade has been to encourage the Canadianization of industry. However, several witnesses maintained that foreign ownership has some potential advantages which could be exploited. Some thought that the government should introduce measures to encourage foreign multinationals to assign to their Canadian subsidiaries world product mandates, giving them responsibility for the research, development and production of a specified product or line or products and for marketing it world wide. By rationalizing their operation and specializing in specific products, Canadian subsidiaries would be more efficient and competitive. With access to foreign markets through their foreign parent and affiliated companies, they would be able to achieve economies of scale and earn a sufficient return to justify their investments in R&D and technological innovation.

Mr. Tyaack described to the Committee the experience of Westinghouse Canada Inc. in persuading its parent to assign it world product mandates. In his brief to the Committee, he wrote, "We would categorically state today that if a subsidiary can play a role in the worldwide activities of the multinational firm it will be more productive, and provide a better return on investors' money than it would were it to remain a branch plant". (1-32-16A:2)

With regard to the government's role in encouraging foreign multinationals to assign world product mandates to their

[*Traduction*]

Importance de l'accès aux marchés

Les témoins ont signalé à plusieurs reprises une difficulté particulière que connaît l'industrie canadienne et qui explique en partie la modicité des sommes qu'elle consacre à la R-D, à savoir l'étroitesse du marché canadien. L'application de nouvelles technologies étant une décision d'ordre économique prise dans l'expectative d'un rendement raisonnable du capital investi, la taille du marché a une incidence critique sur le calcul des risques. Plus le marché est restreint, plus le bénéfice éventuel par unité vendue doit être élevé pour compenser les risques. Le Comité estime que c'est un facteur dont n'ont pas tenu suffisamment compte le gouvernement et le public concerné.

Du point de vue politique, cette analyse signifie que **les efforts du gouvernement pour promouvoir la R-D doivent viser, en premier lieu, à soutenir les activités de nature à élargir le marché pour les produits fabriqués au Canada. Sur le plan national, cela signifie aussi qu'il devra faire obstacle aux gouvernements provinciaux qui voudraient fragmenter le marché par des accords préférentiels d'un genre ou d'un autre et sur le plan international, qu'il faudra poursuivre les efforts en vue de réduire les barrières tarifaires et non tarifaires** au moyen d'accords multilatéraux et bilatéraux, au besoin, et le refus de céder, au Canada comme à l'étranger, aux pressions exercées en vue d'obtenir des mesures de protection spéciales.

Exclusivités mondiales

La propriété étrangère de l'industrie canadienne est devenue une question très controversée. Dans le contexte de cette forte mainmise étrangère, le gouvernement a orienté ses efforts, au cours de la dernière décennie, vers la canadianisation de l'industrie. Toutefois, plusieurs témoins ont soutenu que la propriété étrangère comporte des avantages qui pourraient être exploités. Certains se sont dits d'avis que le gouvernement devrait adopter des mesures visant à encourager les multinationales étrangères à accorder à leurs filiales canadiennes des exclusivités mondiales, qui auraient pour effet de leur transférer la responsabilité de la recherche, du développement et de la production d'un produit précis ou d'une gamme de produits et de leur commercialisation à l'échelle mondiale. Les filiales canadiennes pourraient devenir plus efficaces et plus compétitives si elles rationalisaient leurs opérations et se spécialisaient dans la fabrication de certains produits. Comme elles auraient accès aux marchés étrangers par leur société mère et ses autres filiales, elles pourraient réaliser des économies d'échelle et s'assurer un rendement suffisant pour justifier leurs investissements dans la R-D et l'innovation technologique.

M. Tyaack a décrit au Comité l'expérience de Westinghouse Canada Inc. qui a réussi à convaincre sa société mère de lui accorder des exclusivités mondiales. Dans son mémoire au Comité, il a dit: «Nous pouvons affirmer sans crainte aujourd'hui, que si une filiale participe aux activités internationales de la société multinationale, elle sera plus productive et offrira un meilleur rendement aux investisseurs que si elle demeurait simplement une usine locale» (1-32-16A:2).

En ce qui concerne le rôle que peut jouer le gouvernement pour encourager les multinationales étrangères à accorder des

[*Text*]

Canadian subsidiaries, Mr. Tyaack told the Committee that Westinghouse Canada Inc. had availed itself of government grants to make its proposals for world product mandates look better than they otherwise would have, and had persuaded its parent to accept its proposals over four other possibilities the parent was considering at the time. Dr. Smith went further and argued that "World product mandates can be encouraged by making them obligatory if companies wish to do business with the government, or if companies wish to obtain some other advantage of the Canadian system". (1-32-3:15)

The Committee concluded that multinational enterprises can make a major contribution to Canada's economic growth and that government policy should be designed to promote this objective. **The Committee supports government efforts to encourage foreign multinationals to assign world product mandates to their Canadian subsidiaires.** However, a major incentive would be the reduction of trade barriers through international negotiation. Providing that trade can move freely, it will be in the interest of multinational firms to promote specialization within each combined company through the use of world product mandates and other similar arrangements.

[*Traduction*]

exclusivités mondiales à leurs filiales canadiennes, M. Tyaack a dit au Comité que Westinghouse Canada Inc. avait utilisé les subventions accordées par le gouvernement pour rendre ses propositions concernant les exclusivités plus attrayantes qu'elles ne l'auraient été autrement, et qu'elle avait convaincu sa société mère d'accepter ses propositions de préférence aux quatre autres possibilités que celle-ci envisageait à l'époque. M. Smith est allé plus loin et a soutenu qu'«on peut encourager l'octroi d'exclusivités mondiales en exigeant des sociétés qu'elles les accordent si elles veulent traiter avec le gouvernement ou obtenir d'autres avantages dans le cadre du système canadien» (1-32-3:15).

Le Comité a conclu que les entreprises multinationales peuvent contribuer de façon appréciable à l'essor économique du Canada et que la politique gouvernementale devrait les encourager dans cette voie. **Le Comité appuie les efforts du gouvernement qui visent à inciter les multinationales étrangères à accorder des exclusivités mondiales à leurs filiales canadiennes.** Toutefois, le meilleur encouragement possible serait la réduction des barrières tarifaires au moyen de négociations internationales. Si le commerce peut se faire librement, les sociétés multinationales auront tout intérêt à promouvoir la spécialisation à l'intérieur d'un groupe de sociétés au moyen d'exclusivités mondiales et d'autres arrangements semblables.

ANNEX

WITNESSES WHO APPEARED BEFORE THE COMMITTEE

Issue Number	Date	Witness
First Session, Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83		
1	February 15, 1983	Professor Fergus Chambers, School of Public Administration, Queen's University
2	February 17, 1984	*From the School of Business Queen's University* Professor K. Palda; Professor B. Pazderka.
3	March 1, 1983	*From the Science Council of Canada* Dr. Stuart L. Smith, Chairman; Dr. James Gilmour, Director of Research.
6	March 17, 1983	*From the Economic Council of Canada* Dr. David Slater, Chairman; Dr. Patrick Robert, Director; Dr. Peter Cornell, Director; Dr. Neil Swan, Senior Project Director, CANDIDE.
7	March 24, 1983	*From Department of Industry, Trade and Commerce/Regional Economic Expansion* The Honourable Ed Lumley, P.C., M.P., Minister; Mr. Robert C. Montreuil, Deputy Minister; Mr. P.P. Proulx, Assistant Deputy Minister, Regional and Industrial Policy and Small Business.
9	April 26, 1983	Dr. Michael Walker, Director, Fraser Institue, Vancouver.
11	May 11, 1983	*From the Ministry of State for Science and Technology* The Honourable D. Johnston, P.C., M.P., Minister Dr. David Low, Acting Secretary,
12	May 12, 1983	Dr. E.P. Neufeld, Senior Vice-President and Chief Economist, Royal Bank of Canada.
16	September 29, 1983	Mr. Franz Tyaack, President and Chief Executive Officer, Westinghouse Canada Inc.

ANNEXE

TÉMOINS AYANT COMPARU DEVANT LE COMITÉ

Nº du fascicule	Date	Témoins
Première session, 32e législature, 1980-1981-1982-1983		
1	15 février 1983	De l'Université Queen: M. Fergus Chambers École d'administration publique.
2	17 février 1984	De l'Université Queen: M. K. Palda; M. B. Pazderka École des études commerciales.
3	1er mars 1983	Du Conseil des sciences du Canada: M. Stuart L. Smith, président; M. James Gilmour, directeur de la recherche.
6	17 mars 1983	Du Conseil économique du Canada: M. David Slater, président; M. Patrick Robert, directeur; M. Peter Cornell, directeur; M. Neil Swan, directeur principal de projet, CANDIDE.
7	24 mars 1983	Du ministère de l'Industrie et du Commerce et du ministère de l'Expansion économique régionale: L'hon. Ed. Lumley, c.p., député, ministre; M. Robert C. Montreuil, sous-ministre; M. R.P. Proulx, sous-ministre adjoint, Politique régionale et industrielle et petite entreprise.
9	26 avril 1983	M. Michael Walker, directeur, Fraser Institute, Vancouver.
11	11 mai 1983	L'hon. D. Johnston, c.p., député, ministre d'État chargé du Développement économique et ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie; M. David Low, secrétaire intérimaire, ministère des Sciences et de la Technologie.
12	12 mai 1983	M. E.P. Neufeld, premier vice-président et économiste en chef, Banque royale du Canada.
16	29 septembre 1983	M. Franz Tyaack, président directeur général, Westinghouse Canada Inc.

Issue Number	Date	Witness
Second Session Thirty-second Parliament, 1983-84		
3	March 22, 1984	*From the Canadian Manufacturers' Association*
		Mr. Bernard Ness, President and Chief Executive Officer, Canada Wire and Cable Limited;
		Mr. Lewis H. Chow, Manager, Government Contracting, Pratt & Whitney Canada Inc.;
		Mr. Paul Kovacs, Chief Economist CMA.
Notes for presentation to the Committee		
3 Appendix "NF-3A"	March 22, 1984	Notes for a Presentation to the Senate Sub-Committee on Estimates Under the Authority of the Standing Committee on National Finance by Dr. Lewis A. Slotin

Nº du fascicule	Date	Témoins
Deuxième session, 32ᵉ législature, 1983-1984		
3	22 mars 1984	De l'Association des manufacturiers canadiens:
		M. Bernard Ness, président directeur général, Canada Wire and Cable Limited;
		M. Lewis H. Chow, directeur, contrats gouvernementaux, Pratt & Whitney Canada Inc.;
		M. Paul Kovacs, économiste en chef, AMC.
Notes en vue d'un exposé au Comité		
3 Appendice «NF-3A»	22 mars 1984	Notes en vue d'un exposé au Sous-comité sénatorial sur le budget des dépenses du Comité permanent des finances nationales par M. Lewis A. Slotin

Canada Post
Postage paid

Postes Canada
Port payé

Book rate
Tarif des livres

K1A 0S9
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnements et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Second Session
Thirty-second Parliament, 1983-84

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on

National Finance

Chairman:
The Honourable C. WILLIAM DOODY

INDEX

OF PROCEEDINGS

(*Issues Nos. 1 to 11 inclusive*)

Deuxième session de la
trente-deuxième législature, 1983-1984

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des

Finances nationales

Président:
L'honorable C. WILLIAM DOODY

INDEX

DES DÉLIBÉRATIONS

(*Fascicules nos 1 à 11 inclusivement*)

29015—1

Prepared
by the
Information and Reference Branch,
LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé
par le
Service d'information et de référence,
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Published under authority of the Senate by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

SENATE OF CANADA

Standing Senate Committee on National Finance
2nd Session, 32nd Parliament, 1983-84

INDEX

(Issues 1-11 inclusive)

SÉNAT DU CANADA

Comité sénatorial permanent des Finances nationales
2e session, 32e législature, 1983-1984

INDEX

(Fascicules 1-11 inclusivement)

See following pages for lists of appendices and witnesses.

Voir sur pages suivantes listes d'appendices et de témoins.

For pagination, *see* Index by alphabetical order.

Pour pagination, *voir* Index par ordre alphabétique.