LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

DATE DUE

JAN 10 1991			
FEB 28 2001			

J
103
H7
33-1
P76 DATE

Canada. Parliament.
House of Commons. Standing
Committee on Procedure and
Organization.
Minutes of proceedings.
NAME — NOM

J
103
H7
33-1
P76
A1

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, November 27, 1984

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 1

Le mardi 27 novembre 1984

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Organization

CONCERNANT:

L'organisation

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984

Première session de la
trente-troisième législature, 1984

25013—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Ian Deans
Paul Dick
Jacques Guilbault (*Saint-Jacques*)
Len Gustafson
Bob Hicks
Arnold Malone
James A. McGrath
André Ouellet

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Bill Blaikie
Sheila Copps (Mme)
Bruce Halliday
George Henderson
Fernand Jourdenais
Allan Lawrence
Claudy Mailly (Mme)
Ted Schellenberg
Maurice Tremblay (*Lotbinière*)
Barry Turner (*Ottawa-Carleton*)—(20)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Sandy Birch

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 69(4)(*b*)

On Monday, November 26, 1984:
Mr. Malone replaced Mr. Schellenberg;
Mr. Schellenberg replaced Mr. Malone.

Conformément à l'article 69(4)*b*) du Règlement

Le lundi 26 novembre 1984:
M. Malone remplace M. Schellenberg;
M. Schellenberg remplace M. Malone.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

Friday, November 16, 1984

ORDERED,—That the following Members do compose the Standing Committee on Procedure and Organization:

Members	Alternates
Messrs.	Messrs.
Blackburn (Jonquière)	Blaikie
Cooper	Copps (Ms.)
Deans	Halliday
Dick	Henderson
Guilbault (Saint-Jacques)	Jourdenais
Gustafson	Lawrence
Hicks	Mailly (Mrs.)
McGrath	Malone
Ouellet	Tremblay (Lotbinière)
Schellenberg	Turner (Ottawa-
(Nanaimo—Alberni)—10	Carleton)—10

ATTEST

pour Le Greffier de la Chambre des communes

MICHAEL B. KIRBY

for The Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Le vendredi 16 novembre 1984

IL EST ORDONNÉ,—Que le Comité permanent de la procédure et de l'organisation soit composé des députés dont les noms suivent:

Membres	Substituts
Messieurs	Messieurs
Blackburn (Jonquière)	Blaikie
Cooper	Copps (Mme)
Deans	Halliday
Dick	Henderson
Guilbault (Saint-Jacques)	Jourdenais
Gustafson	Lawrence
Hicks	Mailly (Mme)
McGrath	Malone
Ouellet	Tremblay (Lotbinière)
Schellenberg	Turner (Ottawa-
(Nanaimo—Alberni)—10	Carleton)—10

ATTESTÉ

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 27, 1984
(1)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 11:15 o'clock a.m. this day for the purpose of organization.

Members of the Committee present: Messrs. Cooper, Deans, Dick, Guilbault (*Saint-Jacques*), Halliday, Hicks, Mrs. Mailly, and Mr. Malone.

Alternate present: Mr. Turner (*Ottawa—Carleton*).

Other Member present: Mr. Marin.

The Clerk presided over the election of the Chairman.

On motion of Mr. Dick, seconded by Mrs. Mailly, Mr. Albert Cooper was elected Chairman of the Committee.

Accordingly, Mr. Cooper took the Chair.

On motion of Mr. Dick, Mr. Jean-Pierre Blackburn was elected Vice-Chairman of the Committee.

On motion of Mr. Dick, seconded by Mr. Deans, it was agreed,—That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of three members of the Progressive Conservative Party, one member of the Liberal Party and one member of the New Democratic Party.

Mr. Dick moved, . . .

That the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present provided that four members, including the Chairman or Vice-Chairman must be present.

Mr. Deans moved, . . .

That the motion be amended by adding the words:

"and that one of the four members must be an opposition member".

The question being put on the amendment, it was agreed to.

The question being put on the motion, as amended, it was agreed to.

On motion of Mr. Dick, it was agreed,—That the Committee print 1,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

On motion of Mr. Dick, it was agreed, . . .

That the Chairman be authorized to approve reasonable travelling and living expenses for invited witnesses, up to a maximum of three per brief submitted, giving evidence before the Committee on its Order of Reference.

On motion of Mr. Dick, it was agreed, . . .

That for Notice of Standing Committee meetings, preferably 48 hours NOTICE OF MEETING, shall be given but that 24 hours notice is sufficient and that with the unanimous consent of representatives of the Parties, a meeting can be called on less than 24 hours notice.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 NOVEMBRE 1984
(1)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation tient, ce jour à 11 h 15, sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents: MM. Cooper, Deans, Dick, Guilbault (*Saint-Jacques*), Halliday, Hicks, Mme Mailly, M. Malone.

Substitut présent: M. Turner (*Ottawa—Carleton*).

Autre député présent: M. Marin.

Le greffier préside l'élection du président.

Sur motion de M. Dick, appuyé par Mme Mailly, M. Albert Cooper assume la présidence du Comité.

M. Cooper prend donc le fauteuil.

Sur motion de M. Dick, M. Jean-Pierre Blackburn assume la vice-présidence du Comité.

Sur motion de M. Dick, appuyé par M. Deans, il est convenu,—Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de trois députés du parti progressiste conservateur, d'un député du parti libéral et d'un député du parti néo-démocrate.

M. Dick propose, . . .

Que le président soit autorisé à tenir des réunions, à recevoir des témoignages et à en permettre l'impression en l'absence du quorum, pourvu que quatre membres, y compris le président ou le vice-président, y soient présents.

M. Deans propose, . . .

Que la motion soit modifiée en ajoutant ce qui suit:

«et qu'un des quatre membres doit faire partie de l'opposition».

L'amendement est mis aux voix et adopté.

La motion, ainsi modifiée, est mise aux voix et adoptée.

Sur motion de M. Dick il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 1000 exemplaires de ses Procès-verbaux et témoignages.

Sur motion de M. Dick, il est convenu, . . .

Que le président soit autorisé à approuver le remboursement des frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables dans le cas des témoins invités à comparaître devant le Comité, et ce jusqu'à concurrence de trois témoins par organisation qui présente un mémoire relatif à l'ordre du jour.

Sur motion de M. Dick, il est convenu, . . .

Que, en ce qui concerne la tenue des réunions du Comité permanent, les membres soient prévenus de préférence, 48 heures à l'avance, mais qu'un avis de 24 heures soit jugé suffisant et que, avec le consentement unanime des représentants des partis, une réunion puisse être convoquée dans les 24 heures.

At 11:22 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 11 h 22, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Tuesday, November 27, 1984

• 1111

The Clerk of the Committee: Hon. members, a quorum is present.

Your first item of business is to elect a chairman. I am ready to receive motions to that effect. Mr. Dick.

Mr. Dick: Mr. Clerk, I would nominate Mr. Albert Cooper to be chairman of this, the House of Commons Standing Committee on Procedure and Organization.

Mrs. Mailly: I second the nomination.

The Clerk: It has been moved by Mr. Dick, seconded by Mrs. Mailly, that Mr. Cooper do take the Chair of this committee as chairman.

Is it the pleasure of the committee to adopt the motion?

Motion agreed to

The Clerk: I declare the motion carried and declare Mr. Cooper duly elected chairman of this committee.

The Chairman: Thank you, ladies and gentlemen. I appreciate your support and we will have a good time working together. I think this is going to be a very interesting and exciting committee.

Enough of a speech.

I believe our second responsibility is to look at the nomination of a vice-chairman and we would be prepared to entertain nominations.

Mr. Dick.

Mr. Dick: Mr. Chairman, I would like to nominate Jean-Pierre Blackburn to be the vice-chairman of this, the House of Commons Standing Committee on Procedure and Organization.

By way of explanation, I could just say that he is lost in the fog somewhere, nominated *in absentia*. He has agreed to serve.

Mr. Deans: I will resist comment on that.

The Chairman: May I have a seconder, please.

Mr. Malone: We do not want to hear because we already know.

The Chairman: Is it the pleasure of the committee to adopt the motion?

Motion agreed to

Now we shall look at the Subcommittee on Agenda and Procedure.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mardi 27 novembre 1984

Le greffier du Comité: Madame et messieurs les membres du Comité, vous avez le quorum.

Le premier point à l'ordre du jour est l'élection d'un président et je suis prêt à accepter une motion à cet effet. Monsieur Dick.

M. Dick: Monsieur le greffier, j'aimerais proposer la candidature de M. Albert Cooper à la présidence du Comité permanent de la procédure et de l'organisation de la Chambre des communes.

Mme Mailly: J'appuie la candidature.

Le greffier: Monsieur Dick, appuyé par Mme Mailly, propose que M. Cooper assume la présidence du comité.

Plaît-il au Comité d'adopter la motion?

La motion est adoptée.

Le greffier: La motion est adoptée et je déclare M. Cooper dûment élu président du comité.

Le président: Merci, mesdames et messieurs. Je vous remercie de cette marque de confiance, soyez sûrs que nous allons avoir beaucoup de plaisir à coopérer. Notre Comité, je n'en doute pas, va être à la fois intéressant et enthousiasmant.

Mais assez de discours.

Notre deuxième tâche est je crois le choix d'un vice-président et nous pouvons d'ores et déjà entendre les mises en candidature.

Monsieur Dick.

M. Dick: Monsieur le président, j'aimerais proposer la candidature de M. Jean-Pierre Blackburn à la vice-présidence du Comité permanent de la procédure et de l'organisation de la Chambre des communes.

En guise d'explication, j'ajouterais qu'il s'est perdu quelque part dans le brouillard et qu'il est donc mis en candidature *in absentia*. Il a néanmoins accepté d'assumer cette fonction.

M. Deans: Je vais me faire violence et je ne dirai rien.

Le président: Quelqu'un pourrait-il appuyer la mise en candidature?

M. Malone: Inutile, nous sommes déjà au courant.

Le président: Plaît-il au Comité d'adopter la motion?

La motion est adoptée.

Nous passons maintenant au Sous-comité du programme et de la procédure.

[*Texte*]

• 1115

Mr. Dick: Mr. Chairman, I move that the Subcommittee on Agenda and Procedure of this, the House of Commons Standing Committee on Procedure and Organization, be made up of three government members and one member from each of the opposition parties.

The Chairman: Thank you. Is that agreed?

Motion agreed to

Mr. Dick: We have to, sort of, see how we are going to work in conjunction with the task force if it ever gets set up. I do not know if it is going to be necessary, I would move that, in order to hear witnesses and receive evidence, a quorum of four committee members, including either the chairman or vice-chairman, must be present. That committee does not have any votes or makes any decisions; it meets just in order to hear evidence and obtain the authority to print.

The Chairman: Mr. Deans.

Mr. Deans: Mr. Chairman, I would ask whether the mover would consider incorporating in to his motion that one of the four be an opposition member.

Mr. Dick: If you would like to make an amendment, I would be willing to . . .

Mr. Deans: I would move that.

Amendment agreed to

Motion as amended agreed to

Mr. Dick: I do not know if the clerk has anything different for this committee, but I presume that we have 1000 copies printed. Yes? Then I hereby move that the committee print 1000 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence.*

The Chairman: Is it agreed?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Dick: I do not know whether Mr. Chairman will have any witnesses who will require expenses to be met. Mr. Clerk or Mr. Chairman, you may have a sample motion to follow dealing with expenses of invited witnesses up to a maximum per brief, or something like that. If not, I will make one up.

The Chairman: Please proceed, just so that we are free to entertain witnesses if necessary. Mr. Dick

Mr. Dick: I move that the chairman be empowered to, and have the authority to, approve expenses for invited witnesses who request financial assistance up to a maximum of three witnesses per brief submitted.

The Chairman: You say a maximum of three witnesses per brief?

[*Traduction*]

M. Dick: Monsieur le président, je propose que le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité permanent de la procédure et de l'organisation de la Chambre des communes soit composé de trois représentants du gouvernement et d'un représentant de chacun des deux partis d'opposition.

Le président: Je vous remercie. Êtes-vous d'accord?

La motion est adoptée.

M. Dick: Nous allons également devoir en quelque sorte voir comment nous allons pouvoir travailler conjointement avec le Comité spécial au cas où celui-ci viendrait à être créé. Je ne sais pas si cela s'impose vraiment, mais dans l'affirmative je propose que, pour entendre des témoins et des dépositions, le quorum du comité soit fixé à quatre membres, dont le président ou le vice-président. Le Comité n'a pas à voter ou à trancher dans ces conditions, mais il peut se réunir pour entendre des témoignages et obtenir l'autorisation de les publier.

Le président: Monsieur Deans.

M. Deans: Monsieur le président, j'aimerais demander au motionnaire s'il serait d'accord pour que sa motion précise également que l'un des quatre membres doit faire partie de l'opposition.

M. Dick: Si vous voulez en faire un amendement, je suis tout prêt à . . .

M. Deans: Certainement.

L'amendement est adopté.

La motion ainsi amendée est adoptée.

M. Dick: Je ne sais pas si le greffier a autre chose à l'esprit, mais j'imagine que nous faisons publier 1,000 exemplaires. C'est cela? Je propose donc que le Comité fasse publier ses procès-verbaux et témoignages en 1,000 exemplaires.

Le président: Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Dick: Je ne sais pas non plus si la présidence va faire déposer des témoins qui auront des frais de déplacement. Monsieur le greffier ou vous-même encore monsieur le président, vous avez peut-être sous la main une motion type relative aux frais de déplacement des témoins que nous invitons et qui précise un plafond, mettons par mémoire ou par présentation. Si vous n'en avez pas, je vais moi-même composer un texte.

Le président: Allez-y je vous prie, ce qui nous permettra de faire venir des témoins le cas échéant. Monsieur Dick.

M. Dick: Je propose que le président soit habilité à approuver le remboursement des frais de déplacement des témoins invités à déposer et qui demandent à cette fin l'aide financière du Comité jusqu'à concurrence de trois témoins par mémoire soumis au Comité.

Le président: Vous avez bien dit jusqu'à concurrence de trois témoins par mémoire?

[*Text*]

Mr. Dick: Sometimes they do not put in the number three. I was told they always have to put it in on the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development or the entire band will come.

Mr. Deans: No, I understand. I just thought three seemed like a lot.

Mrs. Mailly: Three per brief?

Mr. Dick: I mean, up to a maximum.

Motion agreed to

Mr. Dick: I think we should try to guide ourselves with some order of giving notice for meetings.

I would move that notice of the standing committee meetings should be given preferably 48 hours in advance, but that 24 hours notice is sufficient; that, with unanimous consent of all parties' representatives, a meeting can be called in less than 24 hours' notice.

The Chairman: May we have that in writing, Mr. Dick. Thank you.

Mr. Dick: That is my only copy.

• 1120

Mr. Deans: There is an ambiguity in it. "With the unanimous consent of all parties' representatives": does that mean everyone on the committee? Do we not mean "with the unanimous consent of a representative from each of the parties"?

Mr. Dick: I will see to your reconstruction.

Mr. Deans: I just want to be clear. I would not want to imply unanimous consent of all the representatives of the parties. I agree with the intent as long as we understand it.

Mr. Hicks: There is no provision for weekends or not weekends.

Mr. Deans: We are going to continue to have weekends.

Mr. Hicks: We should amend that, then, so we can continue—

The Chairman: I am not sure that is a problem. Normally we sit Tuesdays to Thursdays and try to avoid Mondays to Fridays. I do not think we will see a case coming up where we would have to give notice over the weekend to call a meeting.

Motion agreed to

The Chairman: Mr. Dick.

Mr. Dick: I have no other suggestions, unless there are some suggestions from the clerk or from any other members on the motion.

Mr. Deans: Is there any indication when the steering committee might meet?

[*Translation*]

M. Dick: Parfois ce chiffre n'est pas précisé. On m'a toutefois signalé qu'au Comité permanent des affaires indiennes et du Nord, c'est la règle de le préciser, sinon c'est toute la bande qui se déplace.

M. Deans: Je vois, mais j'avais dans l'idée que trois semblaient beaucoup.

Mme Mailly: Trois par mémoire?

M. Dick: Non, un maximum de trois.

La motion est adoptée.

M. Dick: Je pense que nous devrions essayer de nous doter de quelques principes directeurs en matière d'avis de convocation.

Je propose dès lors que les avis de convocation aux réunions du Comité permanent soient de préférence communiqués avec un préavis de 48 heures, un préavis de 24 heures étant néanmoins suffisant; et que, moyennant le consentement unanime des représentants de tous les partis, une réunion puisse être convoquée moyennant préavis plus court.

Le président: Pourriez-vous nous mettre cela par écrit, monsieur Dick? Je vous remercie.

M. Dick: C'est le seul exemplaire.

M. Deans: Le texte est ambigu. L'expression «moyennant le consentement unanime des représentants de tous les Partis» signifie-t-elle tous les membres du Comité? Voulons-nous dire «moyennant le consentement unanime d'un représentant de chacun des Partis»?

M. Dick: Laissez-moi y réfléchir.

M. Deans: Je voulais être précis. Je ne tiens pas à ce que nous sous-entendions qu'il faille le consentement unanime de tous les représentants des Partis. Je suis d'accord toutefois sur l'intention poursuivie, à condition que nous la comprenions bien.

M. Hicks: On ne parle pas des fins de semaine.

M. Deans: Nous continuerons à les avoir.

M. Hicks: Il faudrait alors modifier le texte de sorte que nous puissions continuer . . .

Le président: Je ne pense pas que ce soit un problème. Nous siégeons normalement du mardi au jeudi en essayant d'éviter les lundis et les vendredis. Je ne pense pas que nous ayons jamais à prévoir d'avis de convocations pendant les fins de semaine.

La motion est adoptée.

Le président: Monsieur Dick.

M. Dick: Je n'ai rien d'autre à proposer, à moins que le greffier ou un autre membre aient quelque chose de plus en guise de motion.

M. Deans: A-t-on une idée du moment où le Comité directeur pourrait se réunir?

[*Texte*]

Mr. Dick: At the call of the Chair. I do not think we have anything pressing on our agenda.

Mr. Deans: No, I know of nothing. I just wondered if there was any intention.

The Chairman: I think if we can wait until the call of the Chair, that will give us a chance to look at the task force and that sort of thing.

Mr. Deans: Fine.

The Chairman: There being no other business, I would ask that we adjourn.

[*Traduction*]

M. Dick: À la diligence du président. Je ne pense pas que nous ayons quoi que ce soit d'urgent à l'ordre du jour.

M. Deans: Non, je n'ai entendu parler de rien, mais je voulais simplement savoir si vous en aviez l'intention.

Le président: Je pense que nous pouvons nous en remettre à la présidence, ce qui nous laissera le temps de voir ce qu'il en est du Comité spécial.

M. Deans: Parfait.

Le président: Puisqu'il n'y a plus rien à signaler, je propose l'ajournement.

Book Tarif
Rate des livres

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, March 26, 1985
Thursday, April 18, 1985
Thursday, September 19, 1985

Chairman: Albert Cooper

Procedure and Organization

RESPECTING:

Permanent Order of Reference: Standing Orders of the House of Commons

WITNESS:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

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

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le mardi 26 mars 1985
Le jeudi 18 avril 1985
Le jeudi 19 septembre 1985

Président: Albert Cooper

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

CONCERNANT:

Ordre de renvoi permanent: règlements de la Chambre des communes

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, March 26, 1985
Thursday, April 18, 1985
Thursday, September 19, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 2

Le mardi 26 mars 1985
Le jeudi 18 avril 1985
Le jeudi 19 septembre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Permanent Order of Reference: Standing Orders of the House of Commons

CONCERNANT:

Ordre de renvoi permanent: règlement de la Chambre des communes

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25577—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Ian Deans
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
James A. McGrath
André Ouellet—(10)

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Arnold Malone
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 69(4)(*b*)

On Wednesday, April 17, 1985:
Vic Althouse replaced Bill Blaikie.

On Tuesday, September 10, 1985:
Fernand Jourdenais replaced Robert Hicks;
Robert Hicks replaced Fernand Jourdenais;
Richard Grisé replaced Len Gustafson;
Doug Lewis replaced Arnold Malone;
Charles Hamelin replaced Maurice Tremblay;
Arnold Malone replaced Barry Turner.

Conformément à l'article 69(4)*b*) du Règlement

Le mercredi 17 avril 1985:
Vic Althouse remplace Bill Blaikie.

Le mardi 10 septembre 1985:
Fernand Jourdenais remplace Robert Hicks;
Robert Hicks remplace Fernand Jourdenais;
Richard Grisé remplace Len Gustafson;
Doug Lewis remplace Arnold Malone;
Charles Hamelin remplace Maurice Tremblay;
Arnold Malone remplace Barry Turner.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

Wednesday, June 26, 1985

ORDERED,—That the document entitled "The Canadian Budgetary Process—Proposals for Improvement", tabled in the House on Thursday, May 23, 1985 (Sessional Paper No. 331-1/320), be referred to the Standing Committee on Procedure and Organization.

ATTEST

pour Le Greffier de la Chambre des Communes

MICHAEL B. KIRBY

for The Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Le mercredi 26 juin 1985

IL EST ORDONNÉ,—Que le document intitulé «Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration», déposé à la Chambre le jeudi 23 mai 1985 (Document parlementaire nº 331-1/320), soit renvoyé au Comité permanent de la procédure et de l'organisation.

ATTESTÉ

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 26, 1985
(2)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met *in camera* at 9:48 o'clock a.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Albert Cooper, Jacques Guilbault, Len Gustafson and Arnold Malone.

Alternate present: Fernand Jourdenais.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Louis Massicotte, Political and Social Affairs Division, Research Branch.

Pursuant to S.O. 69(1)*r*) the Committee proceeded to consider the permanent and provisional Standing Orders of the House of Commons.

At 10:22 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, APRIL 18, 1985
(3)

The Standing Committee on Procedure and Organization met *in camera* at 11:10 o'clock a.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper, Ian Deans, Paul Dick, Len Gustafson and Robert Hicks.

Alternate present: Fernand Jourdenais.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Louis Massicotte, Political and Social Affairs Division, Research Branch.

The Committee resumed consideration of the Permanent and Provisional Standing Orders of the House of Commons, pursuant to S.O. 69(1)*r*).

On motion by Fernand Jourdenais, it was agreed,—That the Chairman, on behalf of the Committee, formally requests to the Library of Parliament that Louis Massicotte be seconded, for research purposes, on a full-time basis to the Standing Committee on Procedure and Organization, between now and at least the end of June 1985.

It was also agreed,—That the Committee's staff prepare some proposals for revision dealing with S.O. 18 to 31 (Chapter two: Business of the House) for the next meeting scheduled for Thursday, May 9 at 11:00 o'clock a.m.

At 11:40 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, SEPTEMBER 19, 1985
(4)

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 9:31 o'clock a.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper, Fernand Jourdenais and Doug Lewis.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 26 MARS 1985
(2)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui *à huis clos* à 9 h 48, sous la présidence d'Albert Cooper (*président*).

Membres du Comité présents: Albert Cooper, Jacques Guilbault, Len Gustafson et Arnold Malone.

Substitut présent: Fernand Jourdenais.

Également présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Louis Massicotte, Division des affaires politiques et sociales, Service de recherches.

En conformité de l'article 69(1)*r*) du Règlement, le Comité entreprend l'étude des articles permanents et provisoires de la Chambre des communes.

A 10 h 22, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 18 AVRIL 1985
(3)

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui *à huis clos* à 11 h 10, sous la présidence d'Albert Cooper (*président*).

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper, Ian Deans, Paul Dick, Len Gustafson et Robert Hicks.

Substitut présent: Fernand Jourdenais.

Également présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Louis Massicotte, Division des affaires politiques et sociales, Service de recherches.

Le Comité reprend l'étude des articles permanents et provisoires de la Chambre des communes, en conformité de l'article 69(1)*r*) du Règlement.

Sur motion de Fernand Jourdenais, il est convenu,—Que le Président, au nom du Comité, fasse une demande officielle à la Bibliothèque du Parlement, afin que Louis Massicotte, soit affecté à temps plein, au Comité permanent de la procédure et de l'organisation et ce jusqu'à la fin de juin 1985, au moins.

Il également convenu,—Que le personnel du Comité prépare des propositions de revision portant sur les articles 18 à 31 (Chapitre 2: Travaux de la Chambre) pour la prochaine séance prévue pour le jeudi, 9 mai à 11 heures.

A 11 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 19 SEPTEMBRE 1985
(4)

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 9 h 31, sous la présidence d'Albert Cooper (*président*).

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper, Fernand Jourdenais et Doug Lewis.

Alternate present: Bruce Halliday.

Other Member present: Dave Nickerson.

Witness: The Honourable Mitchell Sharp.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division. *From the Committees and Private Legislation Directorate*: Claude DesRosiers, Principal Clerk.

The Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985 being read as follows:

ORDERED,—That the document entitled "The Canadian Budgetary Process—Proposals for Improvement", tabled in the House on Thursday, May 23, 1985 (Sessional Paper No. 331-1/320), be referred to the Standing Committee on Procedure and Organization.

The witness made a statement and answered questions.

At 10:40 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Substitut présent: Bruce Halliday.

Autre député présent: David Nickerson.

Témoin: L'honorable Mitchell Sharp.

Également présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement. *De la Direction des comités et de la législation privée*: Claude DesRosiers, Greffier principal.

Lecture est faite de l'ordre de renvoi suivant, du mercredi 26 juin 1985:

IL EST ORDONNÉ,—Que le document intitulé «Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration», déposé à la Chambre le jeudi 23 mai 1985 (Document parlementaire nº 331-1/320), soit renvoyé au Comité permanent de la procédure et de l'organisation.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 10 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Thursday, September 19, 1985

• 0931

The Chairman: Gentlemen, I call the meeting to order. I will ask the clerk, first of all, to read our reference that was given to us by the Minister of Finance recently, which will occupy the next two or three months for this committee.

Le greffier du Comité:

Le merdredi, 26 juin 1985.

IL EST ORDONNÉ:

Que le document intitulé *Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration*, déposé à la Chambre le jeudi 23 mai 1985, soit renvoyé au Comité permanent de la procédure et de l'organisation.

Attesté par le greffier de la Chambre des commmunes.

The Chairman: I might say, just before we intoduce our witness, that have had a steering committee meeting and we have several items on the agenda that are of an administrative nature, which we will have to go over as a committee. But we need to have a member of the opposition present for that, so we cannot do that at this time. We have a quorum to hear our witness, so I would like to suggest we proceed with that.

I am very pleased to say that today we have the Hon. Mitchell Sharp, who is no stranger to anybody sitting at this table, I am sure. As I was preparing for this morning, I was thinking that in fact he had been a member of this committee; indeed, I thought maybe he had chaired it. As it turns out, he confirmed that he had done that, so he is a little familiar with the type of work we have done in the past and will continue to do, and certainly, he has had a lot of experience in it.

His contribution today, I think, is a particularly important one as we begin this new task, because as you all know, he was a Member of Parliament, and prior to being that he was a senior public servant within the Department of Finance. So again, he has an exposure on that side as well as having been a Minister of Finance, Minister of Trade and Commerce, Secretary of State for Exteral Affairs, President of the Privy Council, and Leader of the Government in the House. So you can tell that his background very much suits the kind of work we have.

I am particularly pleased to welcome Mr. Sharp as our first witness because I think it is a very good way for us to commence. We are very pleased to have you, and I will turn it over to you to make whatever introductory comments you would like. Then we will open it up for questions.

Hon. Mitchell Sharp (Commissioner, Northern Pipeline Agency Canada): Thank you, Mr. Chairman.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le jeudi 19 septembre 1985

Le président: Messieurs, je déclare la séance ouverte. Je vais tout d'abord demander à la greffière de lire l'ordre de renvoi qui nous a été transmis récemment par le ministre des Finances, et qui sera l'objet de nos travaux dans les deux ou trois mois qui viennent.

The Clerk of the Committee:

Wednesday, June 26, 1985

ORDERED:

That the document entitled "The Canadian Budgetary Process—Proposals for Improvement", Tabled in the House on Thursday, May 23, 1985, be referred to the Standing Committee on Procedure and Organization.

Attest by the Clerk of the House of Commons.

Le président: Permettez-moi, avant de présenter notre témoin, de vous dire que nous avons tenu une réunion du Comité directeur, et que nous avons un certain nombre de questions d'ordre administratif à discuter en Comité. Mais il faut pour cela qu'un député de l'Opposition soit présent, et nous ne pourrons donc pas le faire maintenant. Nous sommes suffisamment nombreux pour entendre le témoignage, et je proposerai donc que nous commencions tout de suite.

J'ai le plaisir de vous annoncer que nous recevons l'honorable Mitchell Sharp, que toutes les personnes assises autour de cette table connaissent certainement. En me préparant à la séance de ce matin je me suis souvenu de ce que en fait il avait été membre de ce Comité, et peut-être même président. Il me l'a en effet confirmé, si bien qu'il est familiarisé avec le type de travail qui a été le nôtre et qui va continuer à l'être pendant un certain temps; disons qu'il connaît très bien notre domaine.

Son témoignage aujourd'hui va revêtir une importance particulière, pour cette première séance, étant donné—comme vous le savez tous—qu'il a été député, après avoir occupé un poste de haut fonctionnaire au ministère des Finances. De ce côté-là il a pu donc également rassembler un certain nombre de connaissances puisqu'il a été ministre des Finances, ministre du Commerce, Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, président du Conseil privé, et Leader du gouvernement à la Chambre. On peut donc dire que ses antécédents rendent son témoignage particulièrement précieux.

Je suis tout particulièrement heureux de souhaiter la bienvenue à M. Sharp, notre premier témoin dans cette série d'audiences, et je pense que c'est une excellente façon de commencer notre travail. Nous sommes donc heureux de vous avoir parmi nous, et je vais maintenant vous passer la parole pour que vous puissiez nous présenter vos observations. Nous pourrons ensuite passer à la période des questions.

L'honorable Mitchell Sharp (Commissaire de l'administration du Pipeline du Nord Canada): Merci, monsieur le président.

[*Texte*]

I remarked to your chairman that I was the chairman of this committee at one stage while I was President of the Privy Council and Leader of the Government in the House. It is rather unusual, as you know, to have a Minister as the chairman of a Commons committee, but at that time I was very interested in reform of our procedure and decided that in order to show my interest in the subject I should take the Chair, and this was agreed to on all sides.

I also remarked to your chairman that small matters of procedure are sometimes much more important than we realize at the time.

• 0935

When I was the chairman of this committee, we had before us many proposals for reform. We did not get to the point, while I was the chairman, that we made any major changes. We did prepare the way for changes that came later. But we made one change, which in retrospect turned out to be extremely important and at the time it did not seem to be very significant. First of all, we limited debate on those motions that used to be made which required unanimous consent of the House, and we moved Question Period to the top of the agenda in the House. Up until that time, Question Period came after Routine Proceedings and you never knew when Question Period would begin. It was limited in time, but there was no fixed place for it. Can you imagine how difficult it would have been to have introduced television into the House of Commons and what sort of an audience there would have been for Routine Proceedings on the part of the public?

So that change we made, which was not in anticipation of the introduction of television—we did not know at that time that television was going to come into the House—we made the change for other reasons, namely, to get control over those motions which were taking up, as some of you will recall, unconscionable time in the House of Commons. However, that is not what you asked me to come and talk to you about today.

You asked me to comment on the paper that you are studying, presented by Mr. Wilson, "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement". I would be quite happy to answer questions, but if it is agreeable to the committee I would like to make some general comments about the paper and then open myself to questions, if there are any.

I agree with the need to improve budgetary procedures. Even when I was Minister of Finance, I felt that way. Today, faced with much more formidable problems, the need is greater and, in my opinion, changes must be made in the procedure to meet these problems. And in general I am sympathetic to the approach in Mr. Wilson's paper. To be specific, let me comment on the various points that are set out in the table of contents, beginning with the budget date.

[*Traduction*]

Je disais effectivement à votre président que j'avais moi-même présidé ce Comité à une certaine époque, c'est-à-dire lorsque j'étais président du Conseil privé et Leader du gouvernement à la Chambre. Il est assez inhabituel, comme vous le savez, qu'un ministre soit président d'un comité de la Chambre des communes, mais à l'époque je m'intéressais beaucoup à la réforme de notre procédure, ce qui me semblait justifier que je puisse occuper le fauteuil du président; ma demande a d'ailleurs été acceptée par tous les partis.

Je faisais également remarquer à votre président que les questions de détail, en matière de procédure, sont parfois beaucoup plus importantes qu'on ne le pense.

A l'époque où j'étais président de ce Comité nous avons étudié un certain nombre de propositions de réforme, sans toutefois, tant que j'ai été président, procéder à aucun remaniement profond. Toutefois nous avons tracé la voie aux réformes ultérieures. Nous sommes tout de même responsables d'une réforme qui, rétrospectivement, se révèle être extrêmement importante, alors qu'à l'époque elle nous paraissait relativement mineure. Tout d'abord, nous avons imposé une limite de temps au débat portant sur les motions requérant le consentement unanime de la Chambre, et nous avons fait passer la période de question en tête de liste de l'ordre du jour de la Chambre. Jusqu'alors, en effet, la période de question venait après la discussion des affaires courantes, et on ne savait jamais quand elle allait commencer. Elle était limité dans le temps, mais on ne savait jamais quand elle aurait lieu. Du point de vue de la télévision cela aurait posé des problèmes énormes, puisque par ailleurs très peu de gens s'intéressent à la discussion des affaires courantes.

Nous avons donc décidé cette réforme, sans savoir d'ailleurs qu'un jour les débats seraient télévisés; ce sont d'autres raisons qui nous ont amenés à en décider ainsi, à savoir la volonté de pouvoir limiter le débat de certaines de ces motions qui finissaient, comme vous vous en souviendrez, par occuper beaucoup trop de temps à la Chambre. Cependant, je sais que ça n'est pas pour que je vous parle de cela que vous m'avez invité aujourd'hui.

Vous m'avez demandé de vous dire ce que je pensais du document présenté par M. Wilson et que vous êtes chargés d'étudier: 'Le processus budgétaire canadien: propositions d'amélioration'. C'est avec plaisir que je répondrai aux questions, mais si vous le permettez je vous présenterai un certain nombre d'observations d'ordre général, suite à quoi nous pourrons passer aux questions, s'il y en a.

Le processus budgétaire a besoin d'être amélioré, je suis d'accord avec cela, et je le pensais déjà à l'époque où j'étais ministre des finances. Étant donné l'ampleur des problèmes d'aujourd'hui, cette nécessité d'améliorer la procédure est encore plus pressante. De façon générale je suis assez d'accord avec les idées présentées par M. Wilson dans ce document. Pour être plus précis, je vais vous faire un certain nombre de remarques, en suivant l'ordre de la table des matières, et en commençant donc par la date de présentation du budget.

[*Text*]

I support the idea of a fixed date for the presentation of the budget and I agree that a date between the middle of January and February is the best of the alternatives that are available to us. I can tell you from long experience in government that governments prefer as much flexibility as possible in the agenda of the House of Commons, so that they can introduce legislation at what seems to them to be the most opportune date. We used to say the same thing about the time of adjournment of the House for Christmas, Easter and summer breaks. I notice, however, that everyone, including the government, has adjusted to the fixed dates, which are of course much better from the point of view of the family responsibilities of MPs, apart from anything else. On one occasion, when I was Minister, I had to return to the House during the Christmas holidays; in retrospect, quite unnecessary and very stupid on the part of all concerned.

In fixing the date for the presentation of the budget, one of the considerations should be to make the budget speech as far as possible a statement of the government's policy with respect to both expenditure and revenue, a genuine budget in the accepted sense of the word. This cannot be done very effectively if the presentation of the estimates precedes the Minister's budget speech, which was the case when I was Minister and has been the case since the reversion to spring budgets. An autumn budget date, on the other hand, is not satisfactory because it is too early for the government to have made definitive decisions on the expenditure side of the ledger for the following fiscal year. One is therefore driven to the mid-January/mid-February date—that is for a date between mid-January and mid-February—for the budget and the presentation of the estimates somewhat later, but before the beginning of the fiscal year.

What has been lacking recently in our budgetary debate has been discussion of the general level of budgetary expenditures. One of the reasons for this lack has been that the estimates have already been tabled and cannot effectively be changed once they have been presented.

• 0940

By presenting the budget before the estimates, at least the opportunity for comment on the level of expenditures will be provided, even if it is not taken advantage of, which may of course be so.

In Australia, as some of you may know, the budget is presented for the approval of both revenue proposals and proposed expenditures. I do not think we ought to go as far as that here. Indeed, I have questioned Australians about that procedure and they admit that it has some flaws. I think it is sufficient for Canadian purposes that the budget be presented before the final decisions are made on the expenditure side so there can be some comment about the general level of expenditures before the estimates are tabled in the House.

That leads you back to presenting the budget somewhere between the middle of January and the middle of February.

[*Translation*]

Je suis d'accord avec l'idée d'imposer une date fixe pour la présentation du budget, et je serais d'accord pour qu'elle tombe entre la mi-janvier et la mi-février. Ma longue expérience des affaires gouvernementales me permet de vous dire que les gouvernements préfèrent en général disposer de toute la marge de manoeuvre possible à la Chambre des communes, pour pouvoir présenter leurs projets de loi au moment qu'il leur semble opportun. Nous avions d'ailleurs le même genre de raisonnement à propos de l'ajournement de la Chambre à Noël, Pâques ou au début de l'été. Je remarque, cependant, que tout le monde, y compris le gouvernement, s'est fait à l'idée de dates fixes, qui sont d'ailleurs beaucoup plus pratiques pour les députés qui ont des responsabilités familiales, entre autre. Lorsque j'étais ministre, il m'est une fois arrivé d'avoir à revenir à la Chambre pendant les vacances de Noël; je peux dire que toutes les personnes concernées auraient très bien pu se passer de cela.

En fixant donc une date pour la présentation du budget, on doit garder présente à l'esprit l'idée de faire de ce discours budgétaire une déclaration de politique gouvernementale concernant les recettes et les dépenses, c'est-à-dire, véritablement la présentation d'un budget dans le sens où l'on comprend généralement ce terme. Or cela n'est pas possible si les prévisions budgétaires sont déposées avant le discours budgétaire du ministre, ce qui était le cas à l'époque où j'étais moi-même ministre, et également depuis que l'on est revenu à une présentation du budget au printemps. Fixer cette date à l'automne, d'un autre côté, ne serait pas très satisfaisant, car il est trop tôt à ce moment là pour le gouvernement de décider de façon définitive ce que seront les dépenses de l'année financière à venir. On en est donc réduit à cette période entre la mi-janvier et la mi-février, pour le budget, à condition que les prévisions budgétaires soient présentées peu de temps après cela, c'est-à-dire avant le début de l'exercice financier.

Si la discussion des dépenses a fait défaut au cours des derniers débats budgétaires, c'est que les prévisions budgétaires avaient déjà été déposées, ce qui empêche qu'on puisse véritablement les modifier.

En présentant le budget avant les prévisions budgétaires, on aura au moins la possibilité de discuter le volume des dépenses prévues; il peut évidemment se faire qu'on décide de ne pas profiter de cette occasion.

En Australie, comme certains d'entre vous le savent peut-être, la présentation du budget donne lieu à une approbation à la fois des recettes et des dépenses prévues. Je ne pense pas que nous devions aller aussi loin, et lors de mes discussions avec les Australiens, certains d'entre eux ont admis que cette façon de procéder présentait un certain nombre d'inconvénients. Au Canada il me semble suffisant que le budget soit présenté avant que les dernières décisions ne soient prises en matière de dépenses, afin que cette question puisse être discutée avant que les prévisions budgétaires ne soient déposées à la Chambre.

Cela nous amène donc à fixer une date pour le budget quelque part entre la mi-janvier et la mi-février. Voilà ce que

[*Texte*]

That is the recommendation of this paper, and it is one with which I agree.

I have very little to say about the recommendations regarding borrowing authority, technical matters and provisional implementation of taxation measures. They appear to me to be desirable changes and well-thought-out.

I can recall many times when I was in the House of Commons trying to deal with the question of borrowing authority, which is one of the most contentious issues Ministers of Finance ever have to deal with. What is suggested in this paper as to how to go about it I think is a great improvement over the present procedure.

On the technical matters, I agree that we ought to get these technical changes out of the discussion of the budget and in another forum where they can be dealt with on their own merits and not part of the general policy of the government. The provisional implementation of taxation measures certainly provides a way out of the rather inconsistent position we get ourselves in when the government proposes tax changes in ways and means that are not legislated for quite some time. The question always arises: Are they valid taxes? I have heard the opposition, both when the Conservatives were in opposition and when the Liberals were in opposition, all taking the point of view that it is all quite illegal and the government is following improper procedures. What is proposed here I think is an improvement, and I support it.

I come now to the parliamentary process. It is not very long ago that there was no time limit on consideration of the estimates and they were all considered by the Committee of the Whole House. I can remember as an official sitting before my Minister in the House and coaching him on the answers to questions posed by the opposition.

At the time, this was considered democracy in action. Approval of supply was the essence of parliamentary control of the government. When I was Minister of Finance in a minority government the opposition threatened at one time to delay approval of supply to bring down the government.

Eventually, however, it became evident that there was too much other business to be able to afford the luxury of tying up the House for unlimited periods on supply. So the estimates were sent to committees, which were required to report back by May 31, and the House was required to take its decisions on supply by June 30.

If I think back to the time when I was an official, all of those proposals would have been considered as most revolutionary and as destroying the very basis of parliamentary control over the government, but in fact they have been accepted and no one really thinks it would be advisable to go back to the earlier procedure. Indeed, it would be impossible to go back. Can you imagine having the estimates considered in the Committee of the Whole, holding up all the other legislative program before the House?

[*Traduction*]

recommande ce document, et je suis d'accord avec cette proposition.

J'ai peu de choses à vous dire sur les recommandations concernant le pouvoir d'emprunt, les questions techniques, et la préexécution fiscale. La réforme proposée me semble à la fois souhaitable et bien conçue.

Je me souviens de diverses occasions où j'ai eu à traiter de cette question du pouvoir d'emprunt à la Chambre, et je dois dire que c'est pour les ministres des Finances une des questions les plus épineuses qui soit. Les propositions de ce document représentent à mon avis une amélioration notable par rapport à ce qui se faisait jusqu'ici.

Pour ce qui est des questions techniques, je suis d'accord pour qu'on en discute ailleurs, et sur le fond, sans en faire une partie intégrante de la discussion du budget ni de la politique générale du gouvernement. La préexécution fiscale permet certainement au gouvernement de se sortir d'une situation inconfortable, du fait qu'il propose des modifications fiscales par des voies et moyens qui attendent souvent assez longtemps avant d'être entérinés par la loi. La question est toujours celle-ci: la perception de ces impôts est-elle légale? J'ai souvent entendu l'opposition, que ce soit les Conservateurs ou les Libéraux, prétendre que la perception de ces impôts était illégale, et que le gouvernement était en défaut. Ce qui est proposé ici est une amélioration, et j'y suis favorable.

J'en viens maintenant au processus parlementaire. Jusqu'à il n'y a pas très longtemps la discussion des prévisions budgétaires n'était soumise à aucune limite de temps et se faisait en comité plénier de la Chambre. Je me souviens même avoir accompagné mon ministre à la Chambre, en qualité de haut fonctionnaire, pour l'aide à répondre aux questions posées par l'opposition.

C'était considéré à l'époque comme un exemple de démocratie en action. L'approbation des subsides par le Parlement était au coeur du contrôle qu'il exerçait sur le gouvernement. À l'époque où j'étais ministre des Finances, dans un gouvernement minoritaire, l'opposition avait joué de ses possibilités de ne pas approuver les subsides comme d'une menace de faire tomber le gouvernement.

Finalement, cependant, on s'est aperçu, trop sollicités par ailleurs, que l'on puisse s'offrir le luxe de bloquer indéfiniment les travaux de la Chambre par cette question de subsides. Finalement les prévisions budgétaires ont été renvoyées en comité, dont le rapport était exigé pour le 31 mai, la Chambre devant alors décider avant le 30 juin.

Si je me reporte à l'époque où j'étais haut fonctionnaire, je pense que toutes ces propositions auraient fait figure de propositions révolutionnaires, parce que contraires au principe même du contrôle du Parlement sur le gouvernement; et pourtant elles ont été acceptées, et personne ne songerait plus aujourd'hui à revenir à l'ancienne façon de procéder. Je pense même que ce serait impossible. Pouvez-vous imaginer que les prévisions budgétaires soient discutées en comité plénier, et que tout le programme législatif soit alors bloqué?

[*Text*]

Mr. Wilson's paper supports the idea of sending tax bills to committee rather than to be considered in Committee of the Whole. This is commendable not only because it saves the time of the House but also because it enables the committee to hear witnesses, expert and other kinds. As you know, when matters are considered in the House there cannot be any witnesses, and taxes are important matters upon which the House should hear expert advice, as well as the advice of people who are not so expert but nevertheless have a view.

• 0945

Now, this may shock some of you, but I believe the House should be prepared to consider placing some sort of time limit on consideration of tax bills in committee and in the House, other than the 180 sitting days in the proposed Provisional Implementation of Taxation Measures Act. Those of you who have read Mr. Wilson's paper know that he proposesthe approval of ways and means measures that would expire after 180 sitting days. You would have to get your legislation through by that time, otherwise the taxes disappear.

I think that is a good idea. I do think the House ought to be prepared to consider going further. Unlimited time for debate on any subject is too great a luxury for the Canadian House of Commons to afford in 1985. Moreover, I do not think unlimited debate is necessarily going to improve the legislation. Gradually, step by step, as the responsibilities of government have increased, it has been necessary to place limits on debate in the House of Commons including, for example, and this is very relevant, the length of the budget debate itself.

Those of us who have only been around in modern days forget that there was a time when there was no limitation on the budget debate. It went on for days and days and days, just as long as anybody wanted to keep talking. There was no way of bringing it to a conclusion, except by closure. We have accepted that as a necessary restriction, and I see no inherent reason why there should not be fixed times for votes on taxation bills. There is no doubt that the public would be happy to know with greater certainty when proposed tax changes become law.

As I say, some of you may be shocked that a former Member of Parliament should advocate further restriction on debate, but looking at it from the outside as well as from the inside, I think we sometimes exaggerate the importance of unlimited debate.

As you know, in the British House of Commons, the guillotine and closure are commonplace; they are used every day. It is considered necessary by the government, in order to get ahead with public business, to place limitations on debate. I think we are gradually getting to this position in Canada because of the great press of business.

[*Translation*]

M. Wilson propose que les projets de loi fiscaux soient discutés en comité, plutôt qu'en comité plénier de la Chambre. Je suis d'accord avec cela, non seulement parce que cela permettra des économies de temps à la Chambre, mais également au comité d'entendre des témoins, spécialistes et autres personnes compétentes. Comme vous le savez, il n'est pas possible d'inviter de témoins à la Chambre, or ces questions fiscales sont suffisamment importantes pour que la Chambre puisse profiter de l'avis des experts, ou entendre le point de vue de personnes concernées, même si ce ne sont pas des experts.

Certains d'entre vous vont peut-être s'en offusquer, mais je pense que la Chambre devrait envisager d'imposer une limite de temps à la discussion des projets de loi fiscaux en comités et à la Chambre, autre que celle des 180 jours de session, comme le propose le projet de loi de pré-exécution fiscale. Ceux qui ont lu le document de M. Wilson savent que les motions de voies et moyens seraient caduques après 180 jours de séance, c'est-à-dire qu'il vous faudrait adopter votre loi dans ce délai, sous peine de voir l'impôt disparaître.

Je pense que l'idée est bonne. Je pense même que la Chambre devrait être prête à aller plus loin. Je ne pense pas qu'en 1985 la Chambre des communes du Canada puisse s'offrir le luxe de débats illimités dans le temps, quel que soit le sujet. Je ne pense même pas que ces débats qui ne sont pas limités dans le temps aillent dans le sens d'une meilleure législation. Petit à petit, au fur et à mesure que les responsabilités du gouvernement se sont accrues, il est devenu nécessaire d'imposer des limites à ces débats à la Chambre, y compris le débat du budget.

Ceux d'entre eux qui n'ont connu que la période récente, oublient qu'il fut une époque où le débat du budget pouvait se poursuivre indéfiniment. Cela durait des jours et des jours, aussi longtemps qu'il restait des orateurs prêts à prendre la parole. Il devenait impossible de conclure, si ce n'est en recourant à la procédure de clôture. Nous avons finalement accepté cette limitation comme nécessaire, et je ne vois pas pourquoi on ne procéderait pas de la même façon pour le vote des projets de loi fiscaux. Il ne fait aucun doute que le public serait plus heureux de savoir à partir de quand les nouvelles mesures fiscales ont force de loi.

Comme je le disais, certains d'entre vous s'offusqueront peut-être de ce qu'un ancien député se fasse l'avocat d'une imposition de limite de temps aux débats, mais vue de l'extérieur, aussi bien que de l'intérieur, je pense que nous avons parfois tendance à donner trop d'importance à cette notion de débat illimités dans le temps.

Comme vous le savez, la Chambre des communes britannique dispose d'une prodédure de guillotine ou de clôture des débats; on y a recours quotidiennement. Pour pouvoir faire avancer les choses et régler ce qui doit l'être le gouvernement juge nécessaire d'imposer des limites aux débats. Je pense que nous y arrivons petit à petit au Canada, en raison de la charge de travail qui va croissant.

[*Texte*]

Finally, my thoughts on budget secrecy, which are close to those in Mr. Wilson's paper.

The principle is that no one should be able to profit from having gained prior knowledge about matters to be announced in the budget. That, I think, is the principle that underlies budget secrecy and nothing else.

Incidentally, those of you who have read this paper will find a discussion of two British cases, one in 1936 and one in 1947. By chance, I happened to have been in the British House of Commons in 1947 when Mr. Dalton made his speech. I listened to it; I went out onto the street and there were the newspapers carrying the story of the change in the cigarette tax. I could not believe it. I thought, they certainly are smart over here, they got that all printed. In fact, as we know, Mr. Dalton had spilled the beans to a reporter. He was just going in to make his announcement. However, it was delayed a little and the news of the change in the cigarette tax appeared at the same time as he was making the announcement in the House.

The reason I refer to this is that I find the discussion of these two cases a bit confusing. They did not, it seems to me, as the paper suggests, have the effect of expanding the traditional interpretation of budget secrecy far beyond the criterion of financial gain. I do not know how the writer of this paper came to that conclusion. Both cases involved disclosures that could have involved financial gain, and one of them did do so. The fact that it was a Minister other than the Chancellor who blabbed is irrelevant; all Ministers with knowledge of budgetary contents share the responsibility.

It seems to me that both of the cases—the 1936 case and the 1947 case—involved the disclosure of information, prior knowledge of which would have enabled a person to make a gain, and nothing else. There was no other extension of the doctrine of secrecy that I could discover.

• 0950

In fact, about the only budgetary secrets, the prior knowledge of which could result in financial gain, are those that relate to taxes on commodities, either excise taxes or tarrifs, and changes in corporate taxes. I do not know how prior knowledge of a change in personal income taxes could be used to make financial gain, nor announcements in the budget about expenditures, nor prior knowledge of the Minister of Finance's estimate of the budgetary deficit in borrowing requirements. I do not think those things would enable anybody, if they knew in advance, to make any money out of it. And these are the kinds of things about which there should be a greater freedom of discussion. I see no reason why those kinds of things should be considered to be secret.

[*Traduction*]

Enfin, je vais vous faire part de mes vues sur la question du secret budgétaire, vues qui sont tout à fait proches de celles de M. Wilson.

Le principe est que personne ne doit pouvoir retirer un profit de ce qu'il a pu avoir connaissance de certaines décisions qui ne seront annoncées qu'au moment du budget. Voilà donc le principe qui soutend la notion de secret budgétaire; et rien d'autre.

A ce sujet, ceux d'entre vous qui ont lu le document de M. Wilson y trouveront la discussion de deux cas qui se sont posés en Grande-Bretagne, l'un en 1936 et l'autre en 1947. Il se trouve, par hasard, que je me trouvais à la Chambre des communes britannique en 1947, lorsque M. Dalton a prononcé son discours. Je l'ai écouté, et lorsque je suis sorti dans la rue, j'ai pu constater que les journaux annonçaient déjà la modification de l'impôt sur les cigarettes. Je n'en croyais pas mes yeux. J'ai d'abord pensé qu'il leur fallait être très malins pour réussir à imprimer les choses si rapidement. En fait, comme nous le savons maintenant, M. Dalton avait vendu la mèche à un journaliste. Juste avant d'entrer en Chambre faire sa déclaration. Il se trouve qu'il a été retardé et que donc la nouvelle est apparue dans la presse au moment où il annonçait cette modification de l'impôt sur les cigarettes.

La raison pour laquelle j'en parle c'est que je trouve la discussion de ces deux cas peu éclairante. D'après ce que je peux lire, et contrairement à ce que l'auteur laisse entendre, l'interprétation de la notion de secret budgétaire ne s'en est pas trouvée étendue au-delà de ce principe de gain financier. Je me demande comment l'auteur en arrive à sa conclusion. Dans ces deux cas, la divulgation de l'information aurait pu permettre à certaines personnes de faire des profits, ce qui s'est d'ailleurs produit dans un des deux cas. Peu importe que ce soit un ministre autre que le chancelier qui ait parlé; tous les ministres qui connaissent le contenu du budget sont également tenus à la même discrétion.

Dans ces deux cas—celui de 1936 et celui de 1947—il est question de divulgation avant coup d'un élément d'information, dont certaines personnes pouvaient alors retirer un avantage matériel; rien de plus. Je n'y vois donc aucun élargissement de la doctrine du secret.

En réalité, les seuls renseignements susceptibles de rapporter un gain financier s'ils sont connus avant le dépôt du budget sont ceux concernant les taxes sur les denrées, qu'il s'agisse de taxes d'accise ou de droits, et les changements proposés au régime fiscal des sociétés. Je ne vois pas comment une connaissance anticipée de changement apporté sur l'impôt des particuliers pourrait aboutir à un gain financier, pas plus que les changements concernant les dépenses de l'État, pas plus qu'une connaissance anticipée de l'évaluation des emprunts faits par le ministre des Finances pour couvrir le déficit budgétaire. Je ne crois pas que la connaissance anticipée d'aucune de ces choses puisse permettre à quiconque de réaliser des gains. Et ce sont justement ces choses qui devraient faire l'objet de discussions. Dans ces cas, rien ne justifie le secret, à mon avis.

[*Text*]

Now, Ministers who might be tempted to blab about what is to be in the budget should be disciplined; might even be fired by the Prime Minister, but unless they reveal things that could result in profit they should not be expected to resign voluntarily. In other words, it may be improper for a Minister to go around talking about what is going to be in the budget, that would be up to the Prime Minister to decide whether he should be disciplined, but it has nothing to do with secrecy in the sense that secrecy should be observed in the budget.

I have only one suggestion to make about the budgetary process, which is not contained in Mr. Wilson's paper, and I make it with some hesitation because it is not central to the process like the recommendations that the Minister makes. It relates to the papers tabled by the Minister of Finance when he presents his budget.

Those of you who have watched the budget know the Minister presents a great many papers. He includes a paper on the financial position of the government—sort of a synopsis of the balance between expenditures and revenues, the main expenditures, the main revenues, the expected deficit if there are not any changes in taxes, and so on. He usually, and all Ministers I know, presents a paper on the state of the Canadian economy, which is a very important paper because it describes what the government feels about the present and future development in the Canadian economy. It could help to educate both Parliament and the public about the state of the economy and of the government's financial position if these papers could be tabled and referred to a committee of the House a week before the Minister makes his speech. The committee would then be in a position to invite the Governor of the Bank of Canada, the head of the Economic Council, and others, to comment on the papers and thus provide background for the Minister's budget presentation.

When I was Minister of Finance, I thought how useful it would have been if a week before I presented my budget all these papers had been released and there was some discussion in the press and in the financial community about the economy and what kind of a budget should be presented, and so on—all sorts of background—and then the Minister comes and makes his budget presentation. I even thought at the time that the procedure might even enable the Minister of Finance to make a shorter speech.

Those are my comments.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Sharp, we appreciate your comments. Your intervention has been very thorough and has certainly dealt with a number of the questions that I know the committee have on their minds, and certainly some of the questions that I have had.

I would like at this time to open it up for questions from the members, and I see that Mr. Lewis would like to start.

Mr. Lewis: Thank you very much, Mr. Chairman.

[*Translation*]

Maintenant, les ministres tentés de divulguer ce qui se trouve dans le budget devraient faire l'objet de mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au renvoi du cabinet par le premier ministre, mais à moins qu'ils ne fassent des révélations susceptibles d'entraîner des profits on ne devrait pas s'attendre à ce qu'ils offrent leur démission. En d'autres termes, on peut juger inconvenant qu'un ministre divulgue le contenu du budget et alors c'est au premier ministre de décider si oui ou non il doit faire l'objet de mesures disciplinaires, mais cela n'a rien à voir avec le secret dans le sens qu'on lui donne en ce qui concerne le budget.

Je n'ai qu'une proposition à faire au sujet du processus budgétaire, proposition qui n'est pas contenue dans le document de M. Wilson, et c'est avec hésitation que je la fais car elle n'est pas liée directement à ce processus comme le sont les recommandations du ministre. Il s'agit des documents déposés par le ministre des Finances lorsqu'il présente son budget.

Ceux d'entre vous qui ont suivi le budget savent que le ministre présente toute une série de documents. Il y a un document sur la situation financière du gouvernement—une sorte de synopsis comparant les dépenses et les recettes, indiquant les principales dépenses, les principales recettes, les perspectives de déficit en cas de non-modification du régime fiscal, etc. Généralement, tous les ministres que j'ai connus l'ont fait, ils présentent un document sur l'état de l'économie canadienne, document très important car il décrit comment le gouvernement juge la situation actuelle de l'économie et son évolution future. Déposer ces documents et les renvoyer pour étude à un comité de la Chambre une semaine avant que le ministre ne fasse son discours permettrait d'informer à la fois le Parlement et le public sur l'état de l'économie et sur la situation financière du gouvernement. Ce comité serait alors en mesure d'inviter le gouverneur de la Banque du Canada, le dirigeant du Conseil économique, ainsi que d'autres témoins qui viendraient commenter ces documents brossant ainsi un tableau pouvant servir de toile de fond à la présentation budgétaire du ministre.

Lorsque j'étais ministre des Finances, j'ai souvent pensé que la publication de ces documents une semaine avant la présentation de mon budget et par voie de conséquence leur discussion dans la presse et dans le monde financier m'aurait été fort utile. J'avais même pensé à l'époque que cette procédure pourrait permettre au ministre des Finances d'abréger son discours.

Ce sont les commentaires que je tenais à faire.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Sharp, nous vous en savons gré. Vous avez fait un large tour d'horizon et vous avez abordé nombre des questions que mes collègues et moi-même nous posons.

J'aimerais que nous passions maintenant aux questions, et je vois que M. Lewis est prêt à commencer.

M. Lewis: Merci beaucoup, monsieur le président.

[*Texte*]

Mr. Sharp, I appreciate your attending today and opening the proceedings as a witness. There is no question about it that with your experience on both the official and the political side your comments are helpful to the committee.

I appreciate that you have agreed with the date that was proposed—that is, mid-January to mid-February. Since it may down the line be helpful, I would ask you a couple of questions, if I may at the start, just to reinforce that. In making that decision, do you feel that gives enough time for the Minister to have his consultations with the various bodies that he or she would consult with?

• 0955

Mr. Sharp: I do not think it makes very much difference when you are going to present the budget as to whether you can have adequate consultation with the various groups in the community you would want to talk to. However, you cannot, I think, have effective consultation any earlier than that. In other words, I do not think you can have very effective consultation about the fiscal year that would begin the following April if you have consultations in August or September. So I rule that out. When you come to a date within the calendar year in which the fiscal year begins, in a way it would be preferable to have the date a little later, say in March or April, except that you then have foreclosed the expenditure side. That is why I came to the same view as Mr. Wilson does in his paper, that you cannot have it later than about mid-January, mid-February, without foreclosing one side of the discussion.

As you know, it is very difficult to get changes in the estimates. Governments usually stand firm on them. They just say, that is what we are going to spend; and they expect it to be approved. It is very difficult to amend the estimates. Those who have tried usually fail. Sometimes you can eliminate an item, but it is looked upon as an expression of lack of confidence in the government, as we know. You can delete the Minister's salary, which is one of the well known devices. There was even one case, I think when I was Minister of Finance, when a whole item was eliminated during a minority government. The government said well, it really does not matter very much. But if the government stands firm and says no, then it becomes a vote of confidence. So it is very difficult effectively to change the estimates once they have been presented; and therefore in theory at least—and I am not suggesting to Members of Parliament the government is necessarily going to change its views on the basis of a discussion on the budget—I think it is better to have the decision made on what will be in the estimates after the budget debate.

As you know, the procedure for the estimates takes a long, long period. The discussions begin in November within the government and the final decisions are made shortly before the estimates are presented, because they have to be printed. So I am not talking here as if the budget debate is going to have an enormous effect on the level of expenditures. But I think it is better from the point of view of the public and of Parliament

[*Traduction*]

Monsieur Sharp, je suis heureux que vous soyez notre premier témoin. Il ne fait aucun doute que votre double expérience de fonctionnaire et d'homme politique puisse nous aider dans nos travaux.

Je note avec plaisir que vous êtes d'accord sur la date proposée—à savoir entre la mi-janvier et la mi-février. Étant donné qu'à long terme cela peut s'avérer utile, j'aimerais vous poser une ou deux questions, pour commencer, pour donner plus de poids à cet argument. Pensez-vous que cette date donne suffisamment de temps au ministre pour consulter les divers organismes qu'il ou elle doit consulter?

M. Sharp: Je ne pense pas que pouvoir consulter de manière suffisante ou non certains représentants de la collectivité fasse une grande différence. Cependant, je ne pense pas que les consulter plus tôt serve à grand-chose. En d'autres termes, je ne pense pas que les consulter en août ou en septembre au sujet de l'année financière devant commencer en avril de l'année suivante serve à grand-chose. C'est donc hors de question. Devant choisir une date de l'année civile pendant laquelle commence l'année financière, d'une certaine manière il serait préférable que cette date soit fixée un peu plus tard, disons en mars ou en avril, mais alors il n'est plus question de discuter des dépenses. C'est la raison pour laquelle je suis arrivée à la même conclusion que M. Wilson dans son document, à savoir que cette date ne peut dépasser la mi-janvier ou la mi-février pour ne pas fermer la porte à la discussion sur les dépenses.

Comme vous ne l'ignorez pas, il est très difficile de modifier les prévisions budgétaires. Généralement les gouvernements ne veulent rien entendre. C'est ce qu'ils ont l'intention de dépenser, et ils s'attendent à ce que ces dépenses soient approuvées. Il est très difficile de modifier les prévisions budgétaires. Il est parfois possible d'éliminer un poste budgétaire, mais c'est considéré comme une expression de censure du gouvernement, comme vous le savez. Vous pouvez supprimer le salaire du ministre, truc très connu. Il est même arrivé, je crois, quand j'étais ministre des Finances, que tout un poste budgétaire soit supprimé alors que le gouvernement était minoritaire. Le gouvernement a dit que peu lui importait. Mais si le gouvernement reste sur ses positions et dit non, il se met alors en position de censure. Il est donc, dans la pratique, très difficile de modifier les prévisions budgétaires une fois qu'elles ont été présentées; et par conséquent, tout du moins en théorie—et je ne suggère pas aux parlementaires qu'un débat budgétaire modifiera nécessairement le point de vue du gouvernement—je crois préférable que la décision concernant les prévisions budgétaires soient prises après le débat sur le budget.

Comme vous le savez, la procédure de préparation des prévisions budgétaires est très longue. Les discussions commencent en novembre au sein du gouvernement et les décisions finales sont prises peu de temps avant que les prévisions ne soient présentées, car elles doivent être imprimées. Je ne prétends donc pas que le débat sur le budget puisse avoir une très grosse incidence sur le budget des dépenses. Cependant, je

[*Text*]

that there should be a debate which includes both the expenditure and the revenue side.

When I was Minister of Finance—and I say this quite openly—what I presented was not a genuine budget, in a sense. It was proposals on the revenue side only. All the proposals on the expenditure side had been made. So it was not a "budget" like what a businessman would consider a budget.

Mr. Lewis: Following up on that, I think in all political parties it would be a widely held view that we should have more certainty and orderliness in the budget process, so that not only do governments know where they stand, and officials, but also people in the outside world. The Canadian Federation of Independent Business have—and I appreciate it is an older view—suggested that they prefer not to have a fixed date for budgets. I would be interested—and we will have a chance to ask them to do it—in having them support that view. I would be especially interested to know if they have a mandate to see if the people outside in business whom they represent hold that view too.

Do you think by fixing a budget date we are foreclosing any options that any government of whatever political stripe might have to make changes in the economy, or can that not be done and at the same time we will have a fixed budget day?

• 1000

Mr. Sharp: My view is that the government ought once a year—and I think it is preferable on a fixed date—to make a review of its finances, of the state of the economy, and of what are the appropriate fiscal and monetary policies to follow at that time. That does not mean things will not change and in the months that follow one might not regret or want to modify the policies that had been announced in the budget. But there is nothing in the rules of the House that prevents the Minister from bringing down ways and means resolutions at any time and founding tax changes upon them. As far as estimates are concerned, of course the procedure is there. There are supplementary estimates, which can alter the expenditure side.

I like the fixed date because I think people should be able to look forward to a statement at a known time on the government's policy on fiscal and monetary matters. If you do not have that, then there is always the temptation to go on postponing because you are not quite sure what to say. It would be better to make a statement of the uncertainties than to leave the public wondering whether the government had a policy at all.

M. Blackburn (Jonquière): Je souhaiterais que vous élaboriez davantage à propos de la question du secret qui entoure le Budget. Cela provoque pas mal de questions en Chambre, et souvent on entend des accusations comme celle-ci, à savoir que le ministre des Finances aurait laissé filtrer certaines informations. On peut douter de tout cela: Est-ce que vraiment le ministre des Finances a laissé filtrer certaines informations ou autres choses? Vous-même, dans tout ce contexte-là, vous avez dit tantôt à propos des revenus que l'on pourrait être un peu moins discret, ou que l'on pourrait peut-être ouvrir cela un peu plus. Est-ce que vous croyez que c'est

[*Translation*]

pense préférable du point de vue du public et du Parlement que le débat porte à la fois sur les dépenses et les recettes.

Lorsque j'étais ministre des Finances—et je le dis en toute franchise—ce que je présentais n'était pas un vrai budget, au sens propre. Il s'agissait de propositions concernant uniquement les recettes. Toutes les propositions concernant les dépenses avaient déjà été faites. Ce n'était donc pas un budget comme l'entendent les hommes d'affaires.

M. Lewis: Toujours à ce sujet, je pense que tous les partis politiques sont favorables à un processus budgétaire plus ordonné afin que non seulement les gouvernements et les fonctionnaires sachent à quoi s'en tenir mais également le reste de la population. La *Canadian Federation of Independant Business* préférerait—et cela ne date pas d'aujourd'hui—que les budgets ne soient pas déposés à date fixe. J'aimerais—et nous en aurons l'occasion—entendre ses arguments. J'aimerais surtout savoir si son mandat lui permet de déterminer si ceux qu'elle représente sont également de cet avis.

Pensez-vous qu'en fixant une date pour le budget nous ne prévenions toutes possibilités pour le gouvernement, quelle que soit sa couleur politique, de modifier le cours de l'économie, ou bien qu'au contraire les deux soient tout à fait compatibles?

M. Sharp: J'estime que le gouvernement devrait une fois par an—et je pense préférable que cela soit à date fixe—procéder à une revue de ses finances, de l'état de l'économie, et arrêter les politiques fiscales monétaires à prendre. Cela n'interdirait pas pour autant des modifications ultérieures dictées par des regrets concernant les politiques annoncées dans le budget. Le règlement de la Chambre n'interdit nullement au Ministre de proposer des résolutions de voies et de moyens lui permettant d'imposer de nouvelles mesures fiscales. Pour ce qui est des prévisions budgétaires, bien entendu, la procédure abilitante est là. Il y a les prévisions budgétaires supplémentaires permettant de modifier les budget des dépenses.

Je suis pour une date fixe car le public devrait savoir quand s'attendre à une déclaration de politique fiscale et monétaire du gouvernement. Sans date fixe, le gouvernement peut toujours être tenté de remettre cette déclaration à plus tard n'étant pas très sûr de ce qu'il doit dire. Il est préférable de faire part de ces incertitudes plutôt que de laisser le public croire que le gouvernement n'a pas de politique du tout.

Mr. Blackburn (Jonquière): I would like you to elaborate about that question of secrecy around the budget. It creates a lot of questions in the House, and often we hear allegations to the effect that the Minister of Finance would have leaked some information. It can be questioned. Did the Minister of Finance really leak some information or other things? Yourself, in this context, you said earlier about revenues that one could be a little bit less discrete, or that one could be a little bit more open. Do you think paramount that all that is around the budget be really secret? Or what changes could we make? I would like your comment.

[*Texte*]

primordial, que ce soit réellement secret tout ce qui entoure le Budget? Ou quelles sont les modifications que l'on pourrait apporter? Quelle est votre opinion sur cette question?

Mr. Sharp: In my opening remarks I said—and I say it again—that secrecy ought to apply only to those matters prior knowledge of which could lead to a financial gain by the person who knew in advance what was going to be in the budget. That is the principle; and that is the principle enunciated in Mr. Wilson's paper.

Within the government—and I have been on the official side and I have been on the ministerial side in the preparation of budgets—it is necessary to have the most rigid rules about secrecy, because in the course of a budgetary preparation all sorts of proposals are put forward for consideration, and there must never be any leaks of what is under consideration, because then there might be someone who speculated on the basis of these rumours, apart from anything else. So it is very necessary within the public service that the discussion about the budget be very limited in the numbers who are involved.

Now, that does not mean outsiders cannot make suggestions about what goes into the budget. That is a different matter. Usually people who make suggestions about budgetary changes make them public anyway. That is part of their way of bringing pressure on the government.

• 1005

I think you have to distinguish between two aspects of the subject. The question of secrecy, as I say, is only important in so far as prior knowledge would give the prospect of financial gain.

All governments, however, like to keep their intentions secret as long as possible. This is a natural thing for governments. It not only applies to the budget, it applies to any legislation.

They like to sort of spring a surprise or, at least, not have their intentions anticipated by stories in the press about what is going to be in the legislation or what is going to be in the budget.

That is a different matter. And there, as I say, Ministers might be disciplined for having talked about what is going to be in the budget. That is not secrecy in the sense that budget secrecy is usually referred to. That is a different kind of matter. That is a matter of the internal discipline of the government and its officials.

I do think it is important that the Minister of Finance should not feel, for example, he is prevented from discussing with his provincial counterparts changes in the income tax. It might be that it would be a good idea to revise the scale of taxes on income.

He should feel free to discuss those changes with his provincial counterparts who are interested, and it is no breach of budget secrecy for him to do so. Nor is there any prospect that anybody could make any financial gain out of it. You

[*Traduction*]

M. Sharp: Dans mes remarques préliminaires, j'ai dit—et je le répète—que ce secret ne devrait s'appliquer à ces choses devant être contenues dans le budget dont une connaissance anticipée pourrait rapporter un gain financier. C'est de ce principe-là qu'il s'agit et c'est le principe énoncé dans le document de M. Wilson.

Au sein du gouvernement—et j'ai participé en tant que fonctionnaire et en tant que ministre à la préparation de ces budgets—il est nécessaire d'appliquer les règles les plus strictes concernant le secret car au cours de la préparation budgétaire toutes sortes de propositions sont faites et aucune d'entre elles ne doit faire l'objet de fuites car, hormis toute autre possibilité, ces rumeurs pourraient servir de base à certaines spéculations. Il est donc indispensable au sein de la Fonction publique le nombre des participants à la discussion sur les budgets soit très limité.

Maintenant, cela n'interdit pas les suggestions venant de l'extérieur. C'est une autre histoire. Généralement ceux qui font ces suggestions le font de toute manière publiquement. C'est leur manière d'exercer des pressions sur le gouvernement.

Il faut faire la distinction entre deux aspects. La question du secret, comme je l'ai déjà dit, n'a d'importance que dans la mesure où une connaissance préalable peut rapporter un gain financier.

Tous les gouvernements, cependant, aiment garder leurs intentions secrètes aussi longtemps que possible. C'est dans la nature même des gouvernements. Cela ne s'applique pas qu'au budget, cela s'applique à toutes les lois.

Ils aiment en quelque sorte créer la surprise, ou, pour le moins, tiennent à ce que leurs intentions ne soient pas anticipées par des articles dans la presse exposant le contenu de ces lois ou du budget.

C'est une autre histoire. Et dans ce cas, comme je l'ai déjà dit, on peut envisager que des ministres fassent l'objet de mesures disciplinaires pour avoir divulguer le contenu du budget. Il ne s'agit pas de secret au sens généralement attaché à celui du budget. C'est une autre sorte de question. C'est une question de discipline interne s'appliquant au gouvernement et à ses serviteurs.

Je pense qu'il est important que le ministre des Finances ne s'estime pas empêché, par exemple, de discuter avec ses homologues provinciaux de modifications apportées à l'impôt. Il est possible que la révision de l'échelle de l'impôt soit une bonne idée.

Il devrait se sentir libre de discuter de ces propositions de modification avec ses homologues provinciaux, et cela ne devrait pas être considéré comme une violation du secret budgétaire. Personne ne pourrait en tirer profit. On ne peut

[*Text*]

cannot make money out of knowing whether your taxation rights are going to change.

Corporation taxes are different, of course, because if the corporate tax rate were to be changed, or there were to be changes in the structure of the corporate tax, prior knowledge might enable a person to go into the stock-market and buy stock or sell stock in accordance with the changes in the tax.

I think it is very foolish to suggest that there has been a breach of budget secrecy if some newspaperman or media man happens to focus his camera on a page of the budget that describes not any tax changes but a description of the balance between the expenditures and revenues. That is obviously nonsense and certainly no breach of budget secrecy.

But those are different matters altogether. I hope that the committee, when it comments on this paper, will support the main position taken here; that is, budget secrecy in the traditional sense relates only to those matters prior knowledge of which would result in financial gain. That is what it is all about.

If you could know in advance that the price of the tax on cigarettes is going to go up, you would go out . . . If you were to continue to be a smoker—in a smokeless area—you could make money. You could make money by buying the cigarettes and selling them when the price went up as a result of the tax. That would be a breach of budget secrecy, if there were a change in the tax on cigarettes and it were revealed in advance.

What is in the budget speech, apart from that, is not a subject for that kind of secrecy. It is a matter for the government to decide whether somebody has blabbed when he should not have, but not on a matter that involves financial gain.

One of the things that has happened since I was Minister of Finance is that there is a tendency now for Ministers of Finance to include in the budget matters that have nothing to do directly with fiscal and monetary policy, such as changes in expenditure programs.

• 1010

If I am not mistaken, some of the major changes in policy, such as the introduction of new social progams, were announced in budgets simply to offset certain less desirable aspects of the budget from a publicity point of view; from a political point of view. I deplore this. I do not think it is a good idea to mix these things up. But governments, I am sure, will do that. To reveal that in advance would not enable anybody to make any money, either.

Mr. Lewis: Fortunately, your use of the words "180 sitting days" twigged me to something I had not realized before. In one place in the paper . . . the first time it is used it says 180 sitting days. The second time it is used it says 180 days.

Mr. Sharp: Sitting days.

[*Translation*]

tirer profit de la connaissance d'une éventualité de modification de l'impôt sur les particuliers.

Bien entendu, s'agissant d'impôt sur les sociétés, c'est une autre histoire, car en cas de modification du taux d'imposition des sociétés, ou en cas de modification de la structure fiscale appliquées aux sociétés, l'apprendre à l'avance pourrait inciter à acheter ou à vendre des actions en fonction de ces modifications.

Je pense qu'il est tout à fait stupide de dire qu'il y a eu violation du secret budgétaire si un journaliste ou un cadreur filme avec sa caméra une page du budget énonçant non pas des modifications fiscales mais le rapport entre les dépenses et les recettes. De toute évidence c'est absurde et cela ne constitue nullement une violation du secret budgétaire.

Il s'agit cependant de choses totalement différentes. J'espère que votre Comité, quand il rédigera son rapport concernant ce document, souscrira au point de vue qui est exprimé, à savoir qu'au sens traditionnel, le secret budgétaire ne se rapporte qu'à ces choses dont une connaissance préalable peut entraîner un gain financier. C'est tout et rien d'autre.

Si vous pouviez savoir à l'avance que la taxe sur les cigarettes va augmenter, vous iriez . . . Si vous continuiez à fumer, même dans les endroits interdits, vous pourriez gagner de l'argent. Vous pourriez gagner de l'argent en achetant des cigarettes et en les revendant plus tard au nouveau prix. Si cette augmentation de taxe sur les cigarettes était révélée à l'avance, cela constituerait une violation du secret budgétaire.

Hormis cela, ce que contient le discours du budget n'a pas à être soumis à ce genre de secret. C'est au gouvernement de décider si quelqu'un a été trop bavard, mais pas il ne s'agit pas d'une question impliquant un gain financier.

Depuis que je ne suis plus ministre des Finances, une des choses qui arrivent, c'est que maintenant les ministres des Finances ont tendance à inclure dans le budget des questions qui n'ont rien à voir directement avec la politique monétaire et fiscale, comme par exemple les modifications apportées aux programmes de dépenses.

Si je ne m'abuse, certains changements importants, comme par exemple le lancement de nouveaux programmes sociaux, étaient annoncés dans le budget tout simplement pour compenser certains aspects moins désirables du budget. C'était donc une question politique, voire de publicité. Je déplore cela. Je ne pense pas qu'il soit bon de mélanger toutes ces choses. Mais les gouvernements, j'en suis sûr, procéderont de cette façon. Et, de toute façon, cela ne rapporterait rien à quiconque de savoir ce genre de choses à l'avance.

M. Lewis: Fort heureusement, votre utilisation de l'expression «180 jours de séance» m'a fait pensé à quelque chose dont je ne m'étais pas encore rendu compte. Dans un endroit du document . . . La première fois, on parle de 180 jours de séance. La deuxième fois, on dit tout simplement 180 jours.

M. Sharp: Jours de séance.

[*Texte*]

Mr. Lewis: I appreciate that; but the second time it is used . . . which caused me to do a little quick calculation . . . and I will update it when I get back to the office. Quickly, 180 sitting days, without my parliamentary calendar in front of me, means if the budget is presented on February 15 of this year there is room to have finalization of those tax matters stalled into the next year. As a business person with a lot of constituents, whether they are employers or employees, whose lives are affected by budgets, that is what I want to avoid. I would ask you, sir, in your capacity as both a civil servant and a Minister of Finance—you are unique in that—what is the earliest date you think it would be possible to finalize all the tax measures, given a February 15 budget date? And would it be possible to finalize those by June 30 of the year in which they are given?

Mr. Sharp: Assuming a February 15 budget date?

Mr. Lewis: Yes.

Mr. Sharp: Let me go back. When I was Minister of Finance, so far as I can recall, all my tax measures were approved within the year they were presented. In other words, we did not have another Speech from the Throne with tax measures outstanding.

I cannot say that about all my successors. As I recall, some Ministers of Finance presented budgets and the tax changes were not approved until the following fiscal year; which I felt was most undesirable. As this paper points out, you cannot prosecute anyone to pay taxes that have not been approved by Parliament.

Mr. Lewis: You cannot pay refunds.

Mr. Sharp: You cannot pay refunds.

As you will have noticed in my notes, I suggest that the procedure ought to be tightened up even more than the 180 days. I am a little puzzled about how to achieve this.

There are two problems. First of all, there is the time involved in discussion of a tax measure. In other words, you could limit the time a tax measure would be before a committee and before the House before a vote had to be taken. That is quite possible, just as we do with the estimates today. However, the difference between the tax measures and the estimates is that the estimates have to be presented to the House by a certain date and therefore there is no uncertainty as to when Parliament will have the material upon which to vote.

What is uncertain with tax measures is when the government presents the bills. You have some discussion in committee on the ways and means resolutions, which must be approved because they are the basis of the tax measures. You

[*Traduction*]

M. Lewis: Je veux bien, mais la deuxième fois que cette expression est employée . . . Et cela m'a amené à faire quelques petits calculs que je mettrai à jour dès que je serai de retour dans mon bureau . . . très rapidement, car je n'ai pas de calendrier parlementaire sous les yeux, ces 180 jours de séance signifient que si le budget est déposé le 15 février de cette année, il serait possible de faire reporter jusqu'à l'année suivante la finalisation de ces questions fiscales. En tant qu'homme d'affaires qui représente un grand nombre de mandants dont la vie est touchée par les budgets, qu'il s'agisse d'employeurs ou d'employés, c'est justement cela que j'aimerais éviter. En tant que fonctionnaire et ministre des Finances—une situation tout à fait unique—pourriez-vous me dire quelle serait la toute première date à laquelle il serait possible que toutes les mesures fiscales soient finalisées si le budget était déposé le 15 février? Serait-il possible de les finaliser avant le 30 juin de la même année?

M. Sharp: En prenant le 15 février comme date de dépôt du budget?

M. Lewis: Oui.

M. Sharp: Permettez-moi de faire un peu marche arrière. Si je me souviens bien, lorsque j'étais ministre des Finances, toutes les mesures fiscales que j'annonçais étaient approuvées dans l'année. Autrement dit, nous ne nous retrouvions pas dans une situation où il y avait une autre discours du Trône contenant des mesures fiscales non encore mises à exécution.

Je ne pourrais pas en dire autant de tous mes successeurs. Si ma mémoire est exacte, certains ministres des Finances ont présenté des budgets et il a fallu attendre l'année financière suivante pour que les modifications fiscales soient approuvées. Je n'étais pas du tout d'accord. Comme l'explique ce document, on ne peut pas poursuivre quelqu'un pour non-paiement d'impôt si l'impôt en question n'est pas déjà approuvé par le Parlement.

M. Lewis: Et vous ne pouvez pas non plus effectuer de remboursements.

M. Sharp: Vous ne pouvez pas effectuer de remboursements.

Comme vous aurez pu le constater à la lecture des notes d'information que j'ai préparées à votre intention, je propose que la procédure des 180 jours soit resserrée encore davantage. Mais je ne sais trop comment faire pour y parvenir.

Il y a deux problèmes qui se posent. Tout d'abord, le temps qu'il faut consacrer aux discussions sur les questions fiscales. Autrement dit, il serait possible de limiter la période de temps allouée pour discuter d'une mesure fiscale en Comité et à la Chambre avant de passer au vote. Ce serait tout à fait possible, et cela se passe déjà avec les prévisions budgétaires. La différence, c'est que les prévisions doivent être déposées à la Chambre avant une certaine date. On sait donc dès le départ que le Parlement aura en main toute la documentation nécessaire avant la tenue du vote.

Le problème avec les mesures fiscales, c'est que l'on ne sait jamais quand le gouvernement choisira de présenter un projet de loi. Il y a quelques discussions en Comité sur les motions de voies et moyens, qui doivent être approuvées, car ce sont sur

[*Text*]

would have to limit the time the committee spent on the ways and means resolutions; then you would have to establish a time by which the tax measures had to be presented to the House, and then you would have to limit the debate in the House and in the committees. That is why it is a complicated procedure, and I rather imagine it is because of those considerations that those who helped Mr. Wilson prepare this paper felt the only thing they could do is say that, unless the tax measures are approved, the ways and means resolutions lapse and the tax lapses with it.

• 1015

I think the whole problem ought to be looked at again. I do feel that, even if you cannot force a government to bring in a taxation measure that it includes in its budget within a certain time, at least you can limit the time the tax bill is before the committee and the House.

Mr. Lewis: Thank you.

The Chairman: If you still have others, I was just going to suggest that we also have Bruce Carson, who has been attached to us as a researcher and who has done some excellent background for us. Under the circumstances, Bruce, if you have any questions, I think you should feel free to come in as well. I have a couple myself.

Mr. Halliday: Mr. Chairman, you feel free, too.

The Chairman: Maybe if I can just step in with one question, I was really intrigued by the idea of having some of the Minister's documents that he tables with his budgets put out a week in advance. Now, those documents, I would say, would very much have an impact on the tone or flavour of the Minister's budget. If he, or she, were able to take those documents and put them out a week earlier and the economists and the press and so on started responding in a way that would show the Minister of Finance that maybe their tone is wrong, would they have time to make an adjustment?

Mr. Sharp: Oh yes, you can always change the Minister's speech until the hour before he delivers it. What you cannot change are the figures, but you can certainly alter the tone. I think it would be very useful to have that sort of preliminary debate on the state of the economy and the general state of the government finances before the Minister makes his speech, but I do not press the point very strongly. It may be idealistic.

The Chairman: Bruce.

Mr. Bruce Carson (Researcher for the Committee): Mr. Chairman, following up on the point Mr. Lewis was raising dealing with the provisional collection of taxes, as well as limiting the time of debate in committee and in the House, I wonder if it is practical to have the Minister, as well as tabling the ways and means resolutions, table draft legislation at the time the budget speech is delivered or require the government to table a bill within a certain period of time or else the ways

[*Translation*]

elles que devront reposer toutes les mesures fiscales. Il vous faudrait limiter la période de temps que le Comité pourrait consacrer à l'examen des motions des voies et moyens. Il faudrait ensuite fixer des délais pour le dépôt des mesures fiscales à la Chambre et, enfin, limiter le débat en Chambre et en comité. Voilà pourquoi la procédure est si compliquée. Et j'imagine que c'est à cause de tout cela que ceux qui ont aidé M. Wilson à préparer le rapport dont est saisi le Comité ont pensé que tout ce qu'ils pouvaient dire c'est que, à moins que les mesures fiscales ne soient approuvées, les motions des voies et moyens viendraient à expiration et les impôts aussi.

Je pense qu'il conviendrait de réexaminer le problème dans son ensemble. Même si l'on ne peut pas obliger un gouvernement à mettre à exécution dans un délai donné une mesure fiscale incluse dans le budget, on peut au moins limiter la période de temps pendant laquelle le Comité et la Chambre seront saisis d'un bill fiscal.

M. Lewis: Merci.

Le président: Je voulais tout simplement signaler que nous avons parmi nous Bruce Carson, qui a travaillé pour le Comité en tant que documentaliste et qu'il nous a préparé une excellente documentation de base. Dans les circonstances, Bruce, si vous avez des questions à poser, sentez-vous libre d'intervenir. J'aurais moi aussi quelques questions.

M. Halliday: Monsieur le président, vous aussi vous devriez vous sentir libre d'intervenir.

Le président: Si vous me le permettez, j'aimerais poser une question. L'idée que certains documents que le minsitre dépose à l'heure actuelle avec son budget soient diffusés une semaine à l'avance m'intrigue vraiment beaucoup. Il me semble que ces documents auraient une très forte incidence sur le ton ou la saveur du budget du ministre. Si le ministre pouvait prendre ses documents et les rendre publics une semaine à l'avance, et si les écnomistes et la presse etc., commençaient à réagir et à dire au ministre que son ton n'est pas le bon, le ministre aurait-il le temps de faire quelques rajustements?

M. Sharp: Oui, des changements peuvent être apportés au discours du ministre jusqu'à une heure avant sa lecture. Ce que vous ne pouvez pas changer, ce sont les chiffres, mais vous pouvez sans aucun problème changer le ton employé. Je pense qu'il serait très utile d'avoir ce genre de débat préliminaire sur l'état de l'économie et sur celui des finances du gouvernement avant que le ministre ne prononce son discours, mais je ne voudrais pas trop insister là-dessus. C'est peut-être peu réaliste.

Le président: Bruce.

M. Bruce Carson (documentaliste au service du Comité): Monsieur le président, pour reprendre le point soulevé par M. Lewis relativement à l'adoption d'une loi de préexécution fiscale et à la limitation du débat en Comité et à la Chambre, je me demande si c'est vraiment pratique que le ministre dépose lors de son discours de présentation de son budget, des projets de loi en plus des motions de voies et moyens, et s'il ne serait pas préférable d'exiger du gouvernement qu'il dépose un

[*Texte*]

and means resolution expires. I know in the British Provisional Collection of Taxes Act—and I think it is one of the major differences between that one and the proposal—there has to be second reading of the tax bill within a very short period after the budget speech. Would that be a practical . . . ?

Mr. Sharp: I think it is quite an idea. I think all those things should be examined. As you know, the theory is that the ways and means resolutions are the foundation of the legislation. Now, I suppose there is no theoretical reason why the Minister should not also table the bills, although not give them first reading. The first reading could come after the ways and means resolutions had been approved, but it would not take any time then to prepare the bills because there would be a draft which was based on the original ways and means resolutions, and if they were amended, then the bill could be amended. It would then be possible, as you suggest, if you do follow that procedure, to require the Minister to give first reading to the bill within a certain time, and even to initiate the debate on Second Reading. That is another problem, as you understand, but I think all these things ought to be looked at.

• 1020

The British have had to apply strict limitations on debate on all their legislation. We have been slowly coming to it. I am not on any side of the debate, either the government or the opposition side here, but my own feeling is that it would help the reputation of Parliament if we had in our Parliament much more discipline in the debates. That is my own view, looking at it from the outside.

The Chairman: Mr. Lewis.

Mr. Lewis: You would agree, Mr. Chairman, with Churchill's comment that governments shall have their bad legislation, would you?

Mr. Sharp: That is right, yes.

Mr. Lewis: I think you are absolutely right. If we had the discipline and if it flew, it flew; if it did not fly, withdraw it, and get on with things.

Just something that occurred to me last night when I was going through this. In your experience, Mr. Sharp, when a transitional tax is brought in—i.e., effective tonight thou shalt start collecting gasoline tax, cigarette tax, whatever—has there ever been a government which did not follow through with the passage of the legislation to enact that, and/or has a succeeding government found itself in a position where it had to follow through with that?

If I may continue, the argument has been made in the past that those taxes are illegal, and I think technically they are right, but they have become a fact, and it is a difficult fact for any government to avoid once they have been collected. If you cannot figure out who paid the tax . . . I mean for example, the gasoline stations, taking cash over the counter, which collect it cannot possibly keep a record of who bought gas since the

[*Traduction*]

projet de loi dans un intervalle donné, sans quoi la résolution des voies et moyens expirerait. Je sais que la *British Provisional Collection of Taxes Act*—et je pense que c'est là l'une des principales différences par rapport à ce qui est proposé ici—prévoit une deuxième lecture du bill fiscal dans un laps de temps très court suivant le discours du budget. Cela serait-il pratique . . . ?

M. Sharp: C'est une idée intéressante. Je pense qu'il conviendrait d'examiner toutes ces différentes formules. Comme vous le savez, la théorie, c'est que les motions des voies et moyens sont les fondations mêmes de la législation. Je suppose qu'il n'y a aucune raison théorique pour laquelle le ministre ne devrait pas déposer également les projets de loi, sans pour autant qu'on passe tout de suite à la première lecture. Celle-ci pourrait venir une fois les motions des voies et moyens approuvées, mais ça ne demanderait pas beaucoup de temps pour préparer les projets de loi, car il y aurait de toute façon une ébauche fondée sur les motions des voies et moyens originales, et si celles-ci étaient modifiées, il suffirait de modifier le projet de loi. Il serait aussi possible, si l'on suit cette procédure, d'exiger que le ministre donne première lecture du projet de loi dans un certain délai et même d'entamer le débat en deuxième lecture. C'est évidemment un autre problème, mais je crois qu'il faudrait examiner tout cela.

Les Britanniques ont dû limiter strictement les débats sur tous leurs projets de loi. Nous en arrivons lentement à cela. Je ne me mets ni du côté du gouvernement ni du côté de l'opposition, mais j'ai l'impression qu'il ne pourrait être mauvais pour la réputation du Parlement d'imposer beaucoup de discipline à nos débats. Voilà ce que j'en pense, vu de l'extérieur.

Le président: Monsieur Lewis.

M. Lewis: Vous conviendrez, monsieur le président, que les gouvernements peuvent faire adopter de mauvaises lois.

M. Sharp: En effet.

M. Lewis: Vous avez absolument raison. Si nous avions la discipline et que cela passât, ce serait passé. Si cela ne passait pas, on le retirerait et on continuerait.

Je pensais à quelque chose hier soir en réfléchissant à cela. D'après vous, monsieur Sharp, lorsqu'une taxe transitoire est imposée, par exemple, à partir de ce soir, on percevra une taxe sur l'essence, les cigarettes, etc.—n'y a-t-il jamais eu un gouvernement qui n'a pas ensuite fait adopter une loi à cet effet, qu'il s'agisse du même gouvernement ou du gouvernement qui lui succède?

On a prétendu que ces impôts étaient illégaux et je crois que, techniquement, c'est vrai, mais ils sont devenus un fait et c'est difficile à éviter pour tout gouvernement lorsqu'ils ont été perçus. Si l'on ne peut savoir qui a payé l'impôt . . . Je veux dire par exemple, les stations-services, qui prennent de l'argent à chaque vente, qui perçoivent donc cet impôt, ne peuvent pas savoir qui a acheté de l'essence depuis le discours du budget.

[*Text*]

budget was brought down. In terms of sales tax in some cases, in the way the federal sales tax is collected you may be able to go back to people who paid it but, in effect, are you not locked into passing that legislation?

Mr. Sharp: I do not recall any cases. There may have been some. What is really quite extraordinary is that Canadians have, in fact, accepted those as if the taxes had been enacted by Parliament. We are a law-abiding people. If the government says that the tax has gone up, it has gone up, and people pay it.

The threat, of course, is that, if they do not pay it, it will be applied retroactively. In effect, that is what we do. We give notice that this tax becomes collectible now; the legislation enacts it as from that date. But in a sense, it is kind of retroactive taxation. And what people, I suppose, know is that, if they do not pay the tax now they will have to pay it later, because the law will require them to pay it as from that date.

Mr. Lewis: Thank you. I think that is all. Oh, I just want to comment on your proposal for presenting budgetary papers a week ahead. That, in my opinion, would lead to an awful lot of second-guessing and confusion in that week prior to the budget. I am talking "out on the street", and it might cause us to be answering questions, as elected representatives, on whether something was in the budget or was not in the budget. I just wonder if that does not heighten the confusion. I appreciate your objectives are honourable, but I am talking about how the elected representatives from all parties would deal with the speculation.

• 1025

Mr. Sharp: The budget papers that I have in mind are not a paper like this. This is something quite different. That kind of a paper is meant for future consideration.

The kind of papers I have in mind were the ones I used to present, one of which was a discussion of the state of the economy, and the other was a statement of the government's financial position—that is, revenues and expenditures under existing taxes. It was not a projection into the future, it was a statement of the government's position before the presentation of the budget. I did not have in mind the presentation of any papers that related to changes. It related to the state of the economy and the state of the government finances.

That is what I had in mind. I think it would be useful to have those papers out in advance. As I say, I do not press this. It may be, as you say, that the budget debate would begin a little earlier; the opposition would decide that it would present its own budget on the basis of these papers. However, they do that anyway.

Mr. Lewis: Thank you. That is all I have, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Sharp, I would like to get some discussion from you, or some ideas from you, on something that really is quite unrelated to what you said, which has had a

[*Translation*]

Pour ce qui est des taxes de vente dans certains cas, vu la façon dont on perçoit ces taxes fédérales, on peut quelquefois retrouver les gens qui les ont payées, mais ne se trouve-t-on pas en fait obligé d'adopter la loi voulue?

M. Sharp: Je ne me souviens pas d'affaires semblables. Peut-être y en a-t-il eu. Ce qui est tout à fait extraordinaire, c'est que les Canadiens ont en fait accepté cela comme si les impôts avaient été imposés par une loi du Parlement. Nous sommes un peuple qui respecte la loi. Si le gouvernement déclare qu'une taxe a augmenté, elle a augmenté et nous payons.

Le risque est évidemment que si on ne la paie pas, elle sera appliquée rétroactivement. C'est en fait ce que nous faisons. Nous donnons avis que cet impôt est percevable à partir de maintenant; la loi l'impose à partir de cette date. Mais, dans un sens, c'est un genre d'impôt rétroactif. Ce que sait la population, c'est que si elle ne paie pas l'impôt maintenant, elle devra le payer plus tard car la loi le lui imposera à partir de cette date.

M. Lewis: Merci. Je crois que c'est tout. Non, je voulais simplement dire un mot sur votre proposition touchant le dépôt des documents budgétaires une semaine à l'avance. Je crois en effet que cela occasionnerait énormément de confusion et de supputations dans la semaine précédent le budget. Je veux dire «dans la rue» et peut-être qu'à titre de représentants élus, nous serions obligés de répondre à des questions sur ce que contient ou ne contient pas le budget. J'aurais donc peur que cela n'amplifie la confusion. Vos objectifs sont tout à fait honorables, mais je me demande ce que feraient les représentants élus de tout les partis de toute cette spéculation.

M. Sharp: Les documents budgétaires auxquels je pense ne porteraient pas à cette confusion. C'est quelque chose de complètement différent. C'est quelque chose à étudier plus tard.

Les documents auxquels je pense sont ceux que j'avais l'habitude de présenter, dont l'un portait sur la conjoncture, l'autre sur la situation financière du gouvernement—c'est-à-dire les revenus et les dépenses en fonction des impôts existants. Il ne s'agissait pas de projection, mais d'un exposé de la situation avant la présentation du budget. Je ne pensais pas du tout à des documents relatifs aux modifications. Il s'agit au contraire de documents touchant la conjoncture économique et l'état des finances gouvernementales.

C'est ce à quoi je pensais. Je crois qu'il pourrait être utile d'avoir ces documents à l'avance. Je répète que je n'insisterai pas trop là-dessus. Il est possible, comme vous le dites, que le débat sur le budget puisse commencer un peu plus tôt; que l'opposition décide alors de présenter son propre budget à partir de ces documents. De toute façon, c'est ce qui se fait déjà.

M. Lewis: Merci. C'est tout ce que je voulais demander, monsieur le président.

Le président: Monsieur Sharp, j'aimerais vous interroger sur quelque chose qui n'a absolument rien à voir avec ce que vous avez dit mais qui a de l'importance pour le Canada, à savoir les

[*Texte*]

recent impact on the Canadian scene, and that is the federal-provincial conferences—the First Ministers' conferences—which very much can have an influence or impact on the budgetary process. As I say, it is relatively new, but it is a growing influence, and I wonder if you would have any comments on how that might be involved in the whole process or the kind of latitude of discussions we could have on that point.

Mr. Sharp: The consultation between the provinces and the federal government on budgetary matters would certainly be very much affected by the fixing of a date for the budget in advance. If it were fixed somewhere between the middle of January and the middle of February, then the meetings with the provinces would have to take place in December, presumably.

These become of increasing importance, I believe. They were very significant when I was Minister of Finance; I assume they are even more significant today. It would certainly be helpful to the provinces to have a fixed date for the federal budget, because then they could make their decisions about their budgetary dates in the light of what they have heard from the federal Minister of Finance.

I would expect that the provinces would rather favour having a fixed date. That removes one of their uncertainties. When is the federal budget going to come down; how is it going to affect what I have to put in my budget? If the federal budget comes down afterwards there are all the uncertainties in the minds of the provincial treasurers as to what the federal government is going to do.

The kind of questions that are discussed, or were discussed, by Ministers of Finance and treasurers at these meetings related, of course, to the state of the economy and to the structure of taxes—to the collection of taxes by the federal government on behalf of the provinces—all these kinds of matters.

When I was Minister of Finance, I had very little difficulty with my provincial counterparts. Now, I was Minsiter of Finance at a time when there were no budgetary deficits.

Mr. Nickerson: That must have been a long time ago.

Mr. Sharp: That is right.

An hon. member: You had better come back.

Mr. Sharp: I look back at the record, and the more or less three years that I was Minister of Finance I had, I think, one deficit and two surpluses, or one surplus and two deficits, but they were extremely small deficits. We did not have the kind of problems that now face both the federal and the provincial governments.

• 1030

One of the problems that I assume is going to arise in the future is the question of collections of taxes. Will any other province want to follow the example of Quebec and move to its own collection of income tax? That is why I say it seems to me that these federal-provincial conferences of Finance Ministers

[*Traduction*]

conférences fédérales-provinciales—les conférences des premiers ministres—qui peuvent avoir une grande influence sur le processus budgétaire. Je répète que c'est relativement nouveau mais que cela prend de l'importance et je me demandais si vous aviez réfléchi à la façon dont cela pourrait entrer dans tout le processus ou tous les pourparlers

M. Sharp: Il est certain que la consultation entre les provinces et le gouvernement fédéral serait considérablement modifiée si on fixait à l'avance une date pour le budget. Si l'on disait que ce serait entre la mi-janvier et la mi-février, les réunions avec les provinces devraient avoir lieu probablement en décembre.

Je crois en effet que celles-ci prennent de plus en plus d'importance. Elles étaient déjà très importantes lorsque j'étais ministre des Finances et je suppose qu'elles le sont encore plus aujourd'hui. Il serait certainement utile aux provinces d'avoir une date fixe pour le budget fédéral car elles pourraient alors décider de leurs propres dates après avoir entendu ce que le ministre fédéral des Finances aurait à dire.

Je suppose que les provinces seraient favorable à une date fixe. Cela supprime une des incertitudes. À savoir quand le budget fédéral serait présenté, en quoi cela va-t-il toucher ce que je dois mettre dans mon budget? Si le budget fédéral vient après, les trésoriers provinciaux ne peuvent savoir ce que va faire le gouvernement fédéral.

Ce genre de questions dont discutent ou ont discuté les ministres des Finances et les trésoriers portaient évidemment sur l'état de l'économie et la structure fiscale, la perception des impôts par le gouvernement pour les provinces—tout ce genre de choses.

Lorsque j'étais ministre des Finances, j'avais très peu de difficultés avec mes homologues provinciaux. Evidemment, j'étais ministre des Finances à une époque où il n'y avait pas de déficit budgétaire.

M. Nickerson: Cela doit faire très longtemps.

M. Sharp: En effet.

Une voix: Vous devriez revenir.

M. Sharp: Pendant les trois ans environ où j'ai été ministre des Finances, je crois que j'ai connu un déficit et deux excédents ou un excédent et deux déficits mais les déficits étaient très mineurs. Nous n'avions pas le genre de problèmes auxquels font maintenant face le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Un des problèmes qui va se poser est la question de la perception des impôts. Y aura-t-il d'autres provinces qui voudront suivre l'exemple du Québec et se doter d'un système propre de perception d'impôts sur le revenu? C'est pourquoi je dis qu'il me semble que ces conférences fédérales-provinciales

[*Text*]

and Treasurers are going to become even more significant in the policy-making of the federal government and of the provincial governments.

The Chairman: Does anybody else have any questions? Mr. Nickerson?

Mr. Nickerson: Maybe one comment. There is no answer to this, but it is an observation.

With the changes in 1968 and before that dealing with the estimates, and now there are proposals at hand to do very much with the budget, you are making the whole thing very much a mechanical process. Everybody knows that when the estimates are brought into the House they are going to go through. The time limits are there. So from the point of view of the Minister of Finance or a Minister who is defending his departmental estimates it is a matter of sitting out that time, avoiding the heat as much as possible for that period of time, and then it is going to go through.

Members of Parliament—I guess it is more important for the opposition members, but also for the government supporters—know that whatever they do really has no bearing on the estimates, at least for this year. If they say something particularly brilliant or intelligent, it might be incorporated five years hence.

So you get yourself into a situation where, at the committee meetings that are supposed to be going over the estimates, the estimates themselves are very rarely touched. Meetings might have value in holding departmental officials to account and getting questions out and letting witnesses present their views, but the effect on the estimates themselves is zilch.

I wonder if by encouraging this trend, as we are talking about doing with the budget now as well as the estimates, the institution of Parliament in the end is just going to become a mechanical, rubber-stamp type of operation and whether parliamentarians other than the ministry are going to retain any kind of influence at all.

Mr. Sharp: Mr. Chairman, I find this a very embarrassing subject. If I may recall an incident, when I was President of the Privy Council and Leader of the Government in the House I took a group of Members of Parliament to Westminster. We were very well treated there by the parliamentarians, by the Speaker and by the House Leaders and so on. During the course of our visit of a few days we met a very large number of Members of Parliament in one way or another. We had luncheons each day at which a different group of members were present; we met the Speaker and talked with him; we met the House Leader and talked with him; we met the Whips and so on.

One day we met a group of back-benchers, and I had with me a group of back-benchers from both sides of the House. I was the only Minister; the rest were all either opposition or government supporters. There were three or four Conservatives; there may have been some Labour people there too, but it was the Conservative who spoke for them. One of my back-benchers, like a good Canadian MP, spoke up and said: Do you not get frustrated being back-benchers in this whole process?

[*Translation*]

des ministres des Finances et des trésoriers vont devenir même plus importantes dans l'élaboration des politiques du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

Le président: Quelqu'un d'autre a-t-il des questions? Monsieur Nickerson?

M. Nickerson: Un commentaire peut-être. C'est une observation qui ne demande pas de réponse.

Avec les modifications qui ont été apportées en 1968 et avant cela à propos des prévisions budgétaires et sachant qu'il y a maintenant des propositions touchant le budget, l'ensemble devient un processus tout à fait mécanique. Chacun sait que lorsque les prévisions budgétaires sont déposées à la Chambre, elles seront adoptées. Il y a des délais. Donc, du point de vue du ministre des Finances ou d'un ministre qui défend le budget de son ministère, il s'agit simplement d'attendre que le moment soit arrivé, d'éviter dans toute la mesure du possible d'être trop critiqué en attendant.

Les députés, et je crois que c'est plus important pour les députés d'Opposition même si ce n'est pas négligeable pour ceux de la majorité, savent que quoi qu'ils fassent, cela ne changera rien aux prévisions budgétaires, au moins pour l'année. S'ils disent quelque chose de particulièrement brillant ou intelligent, cela aura peut-être un effet cinq ans plus tard.

On se retrouve donc dans une situation où, en réunions de comité censées examiner les prévisions budgétaires, on n'aborde rarement ces dernières. Ces réunions peuvent servir à obliger les fonctionnaires à rendre compte, à poser des questions et à offrir aux témoins la possibilité de donner leur avis, mais cela n'a absolument aucun effet sur le budget lui-même.

Je me demande donc si en encourageant cette tendance, comme on semble vouloir le faire pour le discours du budget tout autant que pour le budget, le Parlement ne risque pas finalement de devenir un outil servant à entériner les décisions du gouvernement et si les parlementaires, en dehors du Conseil des ministres, garderont un tant soit peu d'influence.

M. Sharp: Monsieur le président, c'est un sujet en effet assez difficile. Je rappellerai un incident survenu lorsque j'étais président du Conseil privé et leader du gouvernement à la Chambre. J'avais emmené un groupe de députés à Westminster. Les parlementaires, les leaders à la Chambre, etc., nous ont tous très bien traités. Au cours de notre visite qui a duré quelques jours, nous avons eu l'occasion de faire la connaissance de très nombreux parlementaires. Nous avions des déjeuners tous les jours avec un groupe différent de parlementaires; nous avons parlé à l'orateur, au leader à la Chambre, aux whips, etc.

Un jour, nous avons eu une rencontre avec un groupe de simples députés et j'étais moi-même accompagné de simples députés des deux côtés de la Chambre. J'étais le seul ministre; les autres étaient soit des députés d'Opposition soit des députés de la majorité. Il y avait trois ou quatre Conservateurs, peut-être certains membres du Parti travailliste mais c'était le Conservateur qui parlait pout tout le monde. Un de mes simples députés, comme tout bon député canadien a déclaré:

[*Texte*]

One of the members, who was a Conservative, as I recall, said: No. He said: I am a Member of Parliament. I represent my constituents. I do what is necessary. I am not trying to govern the country, that is for the government. And he said, at any rate, there are 650 of us and if more than 200 took an active interest the place would break down.

• 1035

Sorry to pour this little bit of cold water on you. I think it is in the nature of things that it is governments that govern and parliaments that control governments. This is the essence of our system. In a sense it is the Crown against the Commons. The government has now taken over the functions of the Crown and so it is the Commons that is resisting the encroachments. And that is the way I think our parliamentary system was intended to work, unlike the congressional system in the United States, where the government is not in the legislature and therefore can make budgetary proposals that may get nowhere at all. They may be completely replaced by proposals coming from the Congress itself.

I have just one other comment. As a result of my experience in Parliament, and reflecting upon it outside, the characteristic of the Canadian Parliament—not only of the Canadian Parliament but of the Canadian political system—is the monolithic structure of the parties. I think it was some British Prime Minister who said that he was not worried about the questions he got from the opposition, it was the questions he got from his own supporters that bothered him.

Now, you never have that sort of development in the Canadian Parliament. Members of Parliament who are government supporters do not get up and challenge the government in Question Period. They are very lucky to get a couple of questions to be asked. They do not use them for that purpose; they usually use them to support the government.

But we have political parties that are characterized by the unanimity of support of their members in the House of Commons. It is not true of all parliaments, but it happens to be true of the Canadian Parliament. It may be as a result of our geography and the fact that within the political parties the compromises have to be made before the presentation of government policy is made.

In countries that are smaller in geography, like the United Kingdom, where you have a great many more members, the compromises may not be possible and there remain dissidents within the parties who express their differences of view from the government in Parliament. The Prime Minister is more concerned about the questions he gets from his own side than from the opposition side.

That is a long answer to your observation, Mr. Nickerson, but those are some of my reflections on this particular problem.

Why is it that the estimates go through without very much contention or without prospects of very much change? It is

[*Traduction*]

N'êtes-vous pas quelquefois un peu découragés du rôle que vous jouez comme simples députés? Un d'entre eux qui était Conservateur a répondu: Non. Je suis député. Je représente mes électeurs. Je fais ce qui est nécessaire. Je n'essaie pas de gouverner le pays, c'est au gouvernement de le faire. De toute façon, nous sommes 650 et si plus de 200 s'intéressaient activement à la chose, tout s'écroulerait.

Désolé de cette petite douche froide. Je crois qu'il est dans la nature des choses que les gouvernements gouvernent et que les Parlements contrôlent les gouvernements. C'est l'essence même de notre système. Dans un sens, c'est la Couronne contre les Communes. Le gouvernement va maintenant assumer les fonctions de la Couronne et ce sont donc les Communes qui doivent surveiller les choses. C'est ainsi que je crois que notre système parlementaire a toujours été conçu, contrairement au système de Congrès aux États-Unis où le gouvernement ne fait pas partie du pouvoir législatif et peut ainsi faire des propositions budgétaires qui ne sont pas forcées d'aboutir du tout. Elles peuvent être entièrement remplacées par des propositions venant du Congrès lui-même.

J'aurais encore une autre observation. Du fait de mon expérience au Parlement et après y avoir réfléchi une fois sorti du Parlement, je puis dire que la caractéristique du Parlement canadien—et non pas seulement du Parlement canadien mais du système politique canadien—est la structure monolithique des partis. Je crois que c'est un premier ministre britannique qui a déclaré qu'il ne s'inquiétait pas des questions qui venaient de l'Opposition et que c'était les questions de son propre parti qui l'ennuyaient.

Or ce genre de chose ne se produit jamais au Parlement canadien. Les députés qui appuient la majorité ne se lèvent pas pour critiquer le gouvernement à la période des questions. Ils ont beaucoup de chance lorsqu'ils peuvent poser une question. Ils ne s'en servent pas à cette fin; ils s'en servent en général au contraire pour appuyer le gouvernement.

Toutefois, nos partis politiques sont caractérisés par l'unanimité de leurs membres à la Chambre des communes. Ce n'est pas le cas dans tous les Parlements, mais c'est le cas du Parlement canadien. Peut-être cela vient-il de notre géographie et du fait qu'au sein des partis politiques, il faut faire des compromis avant que le gouvernement ne présente sa politique.

Dans des pays géographiquement plus petits, comme le Royaume-Uni, où il y a beaucoup plus de députés, les compromis ne sont peut-être pas possibles et il reste toujours des dissidents au sein des partis qui ne manquent pas d'exprimer leurs divergences d'opinions par rapport au gouvernement. Le premier ministre s'inquiète donc plus des questions que lui pose son propre parti que les partis d'opposition.

Excusez-moi de la longueur de ma réponse, monsieur Nickerson, mais voici le fruit de mes réflexions à ce sujet.

Pourquoi les budgets sont-ils adoptés sans grande opposition ou sans espoir de grands changements? C'est en partie parce

[*Text*]

partly because the government is quite confident that their proposals will be supported by the members in the House who are on their side. They might be criticized by the opposition, but so what? The opposition is in the minority.

It is the same, I think, with the budget. It would be different if our parties were more like coalitions of groups within the community, rather than the monolithic structures we are now accustomed to.

The Chairman: Mr. Sharp, I would like to thank you on behalf of the committee and the staff for giving us a most challenging and broad approach to our discoveries that we are now embarking on. It is going to be a very interesting task. It is one that is, as you know, quite detailed and complex and is not of a whole lot of interest to a lot of people. Yet the impacts of the work I think will be significant in time to come.

• 1040

So we very much appreciate your coming and helping us get started in that process, as well as your comments and your answers. Thank you.

Our next meeting of the committee will be on September 24. The witnesses will be the Conference Board of Canada. On the following day the Honourable Barbara McDougall will be here.

The meeting is adjourned.

[*Translation*]

que le gouvernement est à peu près certain que ses propositions seront adoptées par les députés de son parti. Même si l'Opposition critique, cela ne change pas grand-chose. L'Opposition est minoritaire.

Je crois que c'est la même chose pour ce qui est du discours du Budget. Ce serait différent si nos partis étaient davantage des coalitions de groupe que des structures monolithiques comme nous en avons.

Le président: Monsieur Sharp, au nom du Comité et de notre personnel, je voudrais vous remercier d'avoir élargi le contexte dans lequel vous venez de placer nos discussions. Notre tâche sera des plus intéressantes. Comme vous le savez, elle est très détaillée et très complexe et n'intéresse pas tellement de monde. Je crois que toutefois cet exercice aura un jour des répercussions importantes.

Nous vous remercions donc beaucoup d'être venu nous aider à entamer ce processus. Merci.

Notre prochaine réunion se tiendra le 24 septembre. Les témoins seront alors le *Conference Board of Canada*. Le lendemain, nous recevrons l'honorable Barbara McDougall.

La séance est levée.

Canada Post
Poste Canada
Book Tariff
Tarif des livres
OTTAWA

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Tuesday, September 24, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le mardi 24 septembre 1985

Président: Albert Cooper

Procedure and Organization

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

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

WITNESS—TÉMOIN

The Hon. Mitchell Sharp.	L'hon. Mitchell Sharp.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Tuesday, September 24, 1985

Chairman: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the

Thirty-third Parliament, 1984-85

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 3

Le mardi 24 septembre 1985

Président: Albert Cooper

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la

trente-troisième législature, 1984-1985

25591—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
James A. McGrath
André Ouellet—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Arnold Malone
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 69(4)(*b*)

On Friday, September 20, 1985:
Simon de Jong replaced Ian Deans.

Conformément à l'article 69(4)*b*) du Règlement

Le vendredi 20 septembre 1985:
Simon de Jong remplace Ian Deans.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 24, 1985
(5)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 6:07 o'clock p.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper, Simon de Jong, Richard Grisé and Doug Lewis.

Alternates present: Vic Althouse and Arnold Malone.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witnesses: *From the Conference Board of Canada*: James R. Nininger, President; Kenneth Hart and Charles Barrett, Vice-President (Research).

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985 concerning the Canadian budgetary process (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

James Nininger made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 7:03 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 SEPTEMBRE 1985
(5)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit ce jour à 18 h 07, sous la présidence d'Albert Cooper (*président*).

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper, Simon de Jong, Richard Grisé et Doug Lewis.

Substituts présents: Vic Althouse et Arnold Malone.

Aussi présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoins: *Du «Conference Board» du Canada*: James R. Nininger, président; Kenneth Hart et Charles Barrett, vice-président (Recherche).

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien (*Voir procès-verbal et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

James Nininger fait une déclaration et avec les autres témoins, répondent aux questions.

À 19 h 03, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Tuesday, September 24, 1985

• 1808

The Chairman: Ladies and gentlemen, I see we have a quorum, so I think it is probably a good idea that we get started.

I am very pleased to introduce to the committee the members of The Conference Board of Canada who are with us here this evening as witnesses. Dr. Nininger, if you would not mind introducing your other colleagues and telling us a little bit of what you have on your mind, we will open it after your presentation for questioning and comments from the members.

Dr. James R. Nininger (President, The Conference Board of Canada): Thank you, Mr. Chairman.

First of all, let me introduce my colleagues: Charles Barrett, vice-president of all the research we do in these areas; Kenneth Hart, a research associate, who is most closely associated with this assistance of the author, who was with us at the time. However, Mr. Hart finished it up. Also with me is Mr. Prem Benimadhu, who works with Dr. Barrett in this general area.

• 1810

I would like to introduce this topic with a brief presentation and then we can follow that with questions and discussion.

I would say that it is a great pleasure for us to be able to share with you the fruits of some of our research.

The budget document you are considering suggests changes in six aspects of the revenue budget process in this country. In our study, which I believe you have and which I am just holding up, which was issued in February 1985, we had examined, as it turns out, five of these proposals, in addition to a number of other proposals that are not considered in the document that was released with the budget papers in May 1985.

I thought that just before presenting some highlights I would just describe a little what the Conference Board is. It is an independent, not-for-profit research institution, and our studies of management and economics provide a flow of what we consider to be timely and practical information to assist leaders in business, government, labour and others in arriving at decisions.

The Conference Board's work is non-prescriptive in the sense that we do not make specific recommendations on any course of action. Rather, we do the underlying research, present options, look at the implications, and leave the actual policy prescription to others, and that is a very important part of our mandate.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mardi 24 septembre 1985

Le président: Mesdames et messieurs, puisque nous avons le quorum, il conviendrait peut-être de commencer.

Je suis très heureux de vous présenter les membres du *Conference Board of Canada* qui témoignent ce soir devant notre Comité. Docteur Nininger, je vous prie de nous présenter ceux qui vous accompagnent et de nous faire une brève déclaration, après quoi nous passerons aux questions des députés.

Dr James R. Nininger (président du *Conference Board of Canada):* Merci, monsieur le président.

Je vais tout d'abord vous présenter mes collègues: Charles Barrett, vice-président de toutes les recherches que nous faisons dans ces secteurs; Kenneth Hart, associé à la recherche, particulièrement dans le cadre de cette étude puisque c'est lui qui a rédigé le rapport avec le concours de l'auteur, qui était avec nous à l'époque. C'est M. Hart qui a terminé le rapport. Je suis également accompagné de M. Prem Benimadhu, qui travaille avec le Dr Barrett dans ce domaine général.

Permettez-moi d'aborder ce sujet en vous faisant un bref exposé, après quoi, nous pourrons passer à la discussion et aux questions.

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion, aujourd'hui, de vous faire part des fruits de notre recherche.

Le document budgétaire dont vous êtes saisis propose de modifier six aspects du processus budgétaire canadien. Dans notre étude, que vous devez avoir tout comme moi et qui a été publiée en février 1985, nous avons examiné cinq de ces propositions, ainsi que d'autres qui n'avaient pas été envisagées dans le document publié avec le budget, en mai 1985.

Avant de vous présenter l'essentiel de notre rapport, je vais vous parler quelques instants des activités du *Conference Board*. C'est un organisme de recherches indépendant, à but non lucratif, dont les études économiques sont, à notre avis, une source d'informations pratiques et ponctuelles pour ceux qui doivent prendre des décisions, notamment les chefs d'entreprises, les gouvernements et les syndicats.

L'activité du *Conference Board* est non prescriptive en ce sens que nous ne recommandons pas des mesures ou des interventions spécifiques. Notre travail consiste plutôt à faire toutes les recherches préliminaires, à présenter des options et à en envisager les conséquences, laissant à d'autres le soin d'élaborer les politiques appropriées. C'est là un aspect très important de notre mandat.

[*Texte*]

We undertook a study of the revenue budget process because, as was noted in the introduction to our report

> Canada is singular among Western industrial democracies in the amount of political controversy that has surrounded the formulation of its revenue budgets for the last 20 years.
>
> Most governments encounter controversy about policies; Canadian governments, more than most, seem to excite debate about the way they make policy.

Let me briefly summarize the conclusions of our work.

One of the changes proposed in the budget document under consideration involves establishing a

> ... fixed annual date of budget presentation and the more regularized annual budget cycle that would accompany it.

This was found to command wide support among the 30 very experienced practitioners on budget-making whom we consulted in the course of our study.

Summarizing the views, we said having a regular annual date for the revenue budget would, first, give outside groups sufficient time to prepare and schedule their work; second, facilitate the early introduction of draft regulations and smooth the work of government; third, provide provincial governments with more certainty about federal plans; and, last, reduce the pressure on a Minister to produce "spectacular measures" to justify having a budget.

In addition, when we examined the Canadian federal revenue budget process in comparison with those in four other jurisdictions Canada was found to be the only jurisdiction lacking a regular budget cycle.

As we said in our report, and I quote:

> Many of the problems with the Canadian revenue budget process appear to be attributable to this uniquely irregular system. An irregular process does not lend itself to meaningful on-going consultation or to the timely preparation of background documents on the technical or policy issues addressed in the budget.

Many of the other 20 proposals we examined commanded a significantly less broadly based support and showed more mixed results in the jurisdictions in which they were being applied.

With this overview of the results of our work, let me now take up some points raised in the budget document you are examining and draw out some of the implications of the results of these issues.

In chapter one, "The Budget Date": The budget document makes a series of arguments for a fixed date. I do not propose to touch on these in detail, but it may be helpful if I say that in

[*Traduction*]

Nous avons entrepris une étude du processus budgétaire parce que, ainsi que nous l'indiquons dans l'introduction de notre rapport:

> Parmi toutes les démocraties industrielles de l'Occident, le Canada se distingue singulièrement par l'ampleur des controverses politiques que la formulation de ses budgets suscite depuis une vingtaine d'années.
>
> Il est normal que certaines politiques gouvernementales suscitent des controverses, mais au Canada, les gouvernements semblent particulièrement enclins à exciter des polémiques sur la façon dont ils élaborent leur politique.

Permettez-moi de résumer maintenant brièvement les conclusions de notre recherche.

L'un des changements proposé dans le document du gouvernement a pour effet de:

> ... prévoir une date annuelle fixe pour la présentation du budget, ce qui permettrait de régulariser le cycle budgétaire annuel.

Les 30 experts en la matière que nous avons consultés au cours de notre étude approuvaient généralement cette proposition.

En substance, nous disons dans notre rapport qu'une date annuelle fixe pour la présentation du budget aurait pour effet, premièrement, de donner aux groupes de l'extérieur suffisamment de temps pour planifier leurs activités; deuxièmement, de faciliter la présentation des projets de règlement et, ainsi, la tâche du gouvernement; troisièmement, de donner aux gouvernements provinciaux plus de certitude quant aux plans fédéraux; et enfin, de réduire les pressions qui s'exercent sur le ministre pour qu'il annonce des «mesures spectaculaires» justifiant ainsi la présentation d'un budget.

Nous avons comparé le processus budgétaire fédéral à celui de quatre autres juridictions canadiennes, et c'est le seul qui ne comporte pas un cycle budgétaire régulier.

Nous disons dans notre rapport, et je cite:

> Bon nombre des problèmes que pose le processus budgétaire canadien semblent être imputables à ce système d'une irrégularité tout à fait unique. En effet, un processus irrégulier n'est guère propice à des consultations permanentes et sérieuses, pas plus qu'à la préparation ponctuelle des documents de travail qui doivent étayer les questions techniques et politiques soulevées dans le budget.

Pour ce qui est des 20 autres propositions, peu ont fait l'objet d'un consensus véritable, et en général, leurs résultats étaient plus variés en fonction des juridictions dans lesquelles elles étaient appliquées.

Maintenant que je vous ai présenté les résultats de notre étude, permettez-moi d'aborder certaines questions soulevées dans le document budgétaire dont vous êtes saisis afin d'attirer votre attention sur les implications de certaines d'entre elles.

Au chapitre 1, intitulé «Date du budget», le document budgétaire présente toute une série d'arguments en faveur d'une date fixe. Je n'ai pas l'intention de revenir là-dessus en détail, mais il vous intéressera peut-être de savoir qu'au cours

[*Text*]

our research we found general agreements with the same points. Our work supports these arguments.

The question of when the fixed date should be is also asked. While our work does not suggest any specific dates as being clearly better than others, the arguments in the budget document for a mid-January to mid-February date fit with the information we collected in our research. An important issue to resolve is co-ordination of the revenue budget date with provincial budget-making, as well as with the federal estimates process. Closer integration with both of these is seen as desirable.

• 1815

Finally, on this point, you are yourselves much better placed than any research organization to answer the questions raised in the budget document about the impact of such a change on the House of Commons.

The next area we deal with is in chapter three of the budget document, referring to technical matters. The proposal to separate strictly technical matters from major policy measures is considered in our study. This is a quite complex proposal and came in for some trenchant criticism. In particular, some commentators felt that the dichotomy was artificial and academic. The process by which items were categorized as technical or policy could very well spark procedural wrangles which would detract from the substantive debate which the proposal is intended to encourage.

Two related issues received more support from those we interviewed. We found wide support for the preentation of detailed Ways and Means Motions with the budget, as a general practice, especially if they are accompanied by explanatory material. There was also some support for presenting draft tax legislation to a committee for technical consideration prior to first reading.

Next, in chapter four, dealing with the heading, Provisional Implementation of Taxation Measures, this proposal would certainly clarify the situation surrounding proposed tax legislation. A more widely supported approach is to simply delay the effect of tax legislation until it has received Royal Assent. Many of those interviewed in our work explicitly denied the assertions made in the budget document supporting the need for an early effective date.

Chapter five is on the parliamentry process, and the major suggestion in this part of the budget document to replace the Committee of the Whole was considered in our research. Although many individuals and groups supported this change, strong arguments were made against it. In particular, there was a concern that this might actually slow the passage of tax bills. The alternate proposal was to improve the consultative aspect of the budget process and strengthen the Committee of the Whole. In this way, the views of all members would be included in the debate; technical issues would not overwhelm policy debate, and effective prior consultation would have

[*Translation*]

de notre recherche, nous avons décelé un consensus général à cet égard. Notre étude appuie ces arguments.

Le document budgétaire pose également la question du choix de cette date. Notre étude ne nous permet pas de recommander une date plutôt qu'une autre, mais les arguments avancés dans le document budgétaire en faveur d'une date située entre la mi-janvier et la mi-février sont conformes aux informations que nous avons recueillies au cours de notre recherche. Il est essentiel de parvenir à coordonner la date du budget des recettes avec le processus budgétaire provincial ainsi qu'avec le Budget fédéral des dépenses. Il semblerait souhaitable de mieux intégrer tous ces éléments.

Finalement, vous êtes vous-mêmes beaucoup mieux placés que tout organisme de recherche pour répondre aux questions posées dans le document budgétaire sur l'incidence d'un tel changement sur la Chambre des communes.

Nous parlerons ensuite du 3ième chapitre du document budgétaire touchant les questions techniques. Nous nous sommes penchés sur la proposition visant à séparer strictement les questions techniques des grandes mesures de politique générale. C'est une proposition assez complexe qui a été sérieusement critiquée. Certains commentateurs ont en particulier estimé que cette dichotomie était purement artificielle et théorique. La méthode utilisée pour classer les différents postes dans les catégories techniques ou politiques risque évidemment d'occasionner de long débat sur la procédure qui pourrait faire oublier le débat de fond que veut au contraire encourager cette proposition.

Deux questions connexes furent plus appréciées par ceux que nous avons interviewés. Tout le monde semble en général d'accord pour que soient présentées des motions de voies et moyens détaillées en même temps que le budget, de façon générale et surtout si elles sont accompagnées de notes explicatives. Certains ont également bien reçu l'idée de présenter pour étude technique à un comité les projets de loi fiscaux avant la première lecture.

Ensuite, au chapitre IV, à propos de la mise en vigueur provisoire de mesures fiscales, il est certain que cela pourrait clarifier la situation entourant les projets de loi fiscaux. On semble préférer que l'on reporte simplement l'entrée en vigueur d'une loi fiscale à la date de la Sanction royale. Beaucoup de ceux que nous avons interviewés ont nié catégoriquement les affirmations contenues dans le document quant à la nécessité d'une date d'entrée en vigueur anticipée.

Le chapitre V porte sur le processus parlementaire et la principale suggestion qui est faite est de remplacer le Comité plénier. Beaucoup de particuliers et de groupes semblent favorables à cette idée mais nous avons également entendu certains arguments très solides dans le sens inverse. On craint en particulier que cela ralentisse en fait l'adoption des projets de loi fiscaux. L'autre proposition suggérée était d'améliorer le processus consultatif entourant le budget et de renforcer le Comité plénier. De cette façon, tous les députés pourraient participer au débat; les questions techniques ne viendraient pas étouffer le débat politique et une véritable consultation

[*Texte*]

established a policy agenda for members of the House to address.

On the last point, chapter six deals with budget secrecy, and the proposal is made in this chapter to clarify the meaning of "budget secrecy" in order to preserve its value while removing the impediments it creates. In our research we found that consultation could be improved without changing the traditional budget secrecy. This is so because the key, in addition to consultation, was not budget secrecy, but the inability of the actors in the consultative process to perform effectively when the date of the budget was subject to as much uncertainty as it has been. That being so, there would seem to be more productive approaches to improving the budget process than in trying once again to redefine the meaning of the term "budget secrecy". The reinforcement of budget secrecy in any case will rest with the voters at each election and they can be expected to decide on their own definition.

Very briefly, I have addressed the five issues raised in the budget document which you are considering and which were investigated in our research. We did not consider the issue of borrowing authority and therefore I have passed over it.

The key finding in our study is that many of the problems with the federal budget process stem from the inadequate preparation time devoted to consultations. This in turn is a result of an ad hoc approach to scheduling budgets. By determining an appropriate, fixed, annual date of budget presentation and a more regularized annual budgetary cycle that would accompany it, many of these problems could be avoided.

Thank you for this oppportunity to share some of our work with you. We will be pleased to answer any questions or to discuss any matters you would like.

The Chairman: Thank you, Dr. Nininger. This is a very clear and succinct document and, certainly, very much deals with the kind of questions we have been addressing in the beginnings of our meetings.

Is there any member of the committee who would like to commence? Mr. Lewis.

• 1820

Mr. Lewis: Thank you, Mr. Chairman.

Dr. Nininger, I appreciate the effort you and your people have gone to in studying this independently. I will not comment on the fact that you came out with five out of the six proposals that we did, or the government did. Actually, I must tell you that I see this as a fairly non-partisan exercise.

First of all, I appreciate you support a date in early . . . we are talking, according to the paper, mid-January or mid-February. What bothers me as a practitioner, both as an accountant and as a lawyer, and the people I advised, and the people out there in the real world, is the delay between the budget being brought down into the House and the legislation being finalized.

[*Traduction*]

préalable aurait permis d'offrir aux députés un programme politique à débattre.

Finalement, le chapitre VI traite du secret budgétaire et l'on propose de clarifier le sens de ces termes afin d'en préserver l'utilité tout en supprimant les contraintes qu'ils impliquent. Nos recherches nous ont permis de constater que l'on pourrait améliorer la consultation sans changer la tradition du secret budgétaire. Ceci parce que la clef, en plus de la consultation, n'est pas le secret budgétaire, mais l'impossibilité pour ceux qui participent au processus consultatif de se montrer efficaces lorsque la date du budget est aussi incertaine qu'elle l'est. Cela dit, il semblerait qu'il puisse y avoir des méthodes plus productives pour améliorer le processus budgétaire que d'essayer de redéfinir les termes «secret budgétaire». Ce seront de toute façon toujours les électeurs qui décideront à chaque élection de la définition qu'ils veulent donner à secret budgétaire.

Je viens de vous exposer très brièvement les cinq questions soulevées dans le document que vous étudiez qui ont fait l'objet de notre recherche. Nous ne nous sommes pas penchés sur la question du pouvoir d'emprunt et c'est pourquoi je n'en ai pas parlé.

La conclusion essentielle de notre étude est que nombre des problèmes liés au processus budgétaire fédéral viennent du fait que l'on n'a pas consacré suffisamment de temps aux consultations. Ceci résulte évidemment de la façon dont on choisit les dates des budgets. Si l'on décidait d'une date appropriée et fixe pour la présentation annuelle du budget et d'un cycle budgétaire annuel plus régulier, on pourrait éviter beaucoup de ces problèmes.

Merci de m'avoir donné l'occasion de partager avec vous une partie des conclusions de notre étude. Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions ou de discuter des points que vous voudrez soulever.

Le président: Merci, monsieur Nininger. Ce document est à la fois très clair et très succinct et il est évident qu'il traite tout à fait du genre de questions dont nous avons discuté au début de nos réunions.

Y a-t-il quelqu'un qui veut commencer? Monsieur Lewis.

M. Lewis: Merci, monsieur le président.

Monsieur Nininger, je vous remercie d'avoir étudié ce document avec vos collègues. Je passerai sur le fait que vous reprenez cinq des six propositions que nous faisons, ou que fait le gouvernement. Je dois d'ailleurs vous dire que j'estime qu'il s'agit-là d'un exercice politiquement assez neutre.

Tout d'abord, je vois que vous êtes en faveur d'une date au début . . . D'après le document, il semble être question de la mi-janvier ou de la mi-février. Ce qui m'ennuie, puisque j'ai exercé les professions de comptable et d'avocat et que j'ai eu l'occasion de conseiller un certain nombre de personnes, des gens qui ont affaire à la réalité, c'est le laps de temps qui s'écoule entre le moment où le budget est présenté à la

[*Text*]

The paper, and I am not too happy with this, suggests 180 days. In the paper the first shot at it says 180 sitting days; the second time they drop the word sitting, which is very sneaky. Well, I should not say sneaky, delete that if you would, it is misleading, because when you take the presentation on February 15, 1985, and go to 180 sitting days, you are to February 15, 1986, and that is of no use to the business community, to the labour unions, to anybody in the real world. I would hope that when we come down with our final report, Mr. Chairman, we have a more realistic date to present to the bureaucrats in Finance to get their act together. I would like to know if the Conference Board has some optimum date they would like to see us work to, given a February 15 date for the presentation of the budget. What would be the optimum date that you would see as having everything finished so it is in place and everybody knows where they are headed?

Mr. Kenneth Hart (Research Associate, Conference Board of Canada): Sir, it is a little hard, I think, to specify an abstract optimum. Obviously, the key is to encourage the process to move quickly.

One of the aspects of the discussions we had with the people we interviewed was that they felt that picking arbitrary deadlines was less effective than was picking a clear date each year to have the budget on, because that way the department could prepare legislation ahead of time so that detailed Ways and Means Motions could be presented with the budget. Explanatory material could be presented at the same time, and adequate consultation could go on ahead of time so that a lot of the work that gets done after the presentation of the budget nowadays would be done ahead of the budget under a new regime, and thus the date of effect of the budget legislation would be moved up very considerably. That was almost universally felt by the people we talked to.

Mr. Lewis: So you are saying that having the fixed date would in effect alleviate my problem by the fact that they know the date they are working to for introduction. But I am sorry, as a former practitioner, and now somebody who has seen the system work for six years, I am not convinced that we can leave it without a guillotine at the other side of it.

You gentlemen know that year-ends take place any time out of 365 days. Probably a good shot of them are December 31 or June 30; that is the company year-end. So you take the problem of the company year-ends and then the individuals, and when you do not have something that finishes by at least December 31 of the year of introduction—all stages—you are creating confusion in the minds of every taxpayer out there and the people who collect the taxes or remit them.

That is what I am driving at. While I appreciate what you say as to all this will be helpful when the Finance Minister stands up, I guess I am more interested in what date do I walk down to the Senate to hear it proclaimed.

[*Translation*]

Chambre et le moment où les lois reçoivent finalement la sanction royale.

Le document, et cela ne me satisfait pas tellement, parle de 180 jours. La première fois qu'il en est question, il s'agit de 180 jours de session; la deuxième fois, le mot session disparaît, ce qui est très rusé. En fait, je ne devrais pas dire rusé mais trompeur car si vous considérez que le budget est présenté le 15 février 1985 et que vous comptez ensuite 180 jours de session, cela vous amène au 15 février 1986 et cela ne sert à rien pour les entreprises, les syndicats et tous ceux qui font face à la réalité. J'espère que lorsque nous présenterons notre rapport final, nous proposerons une date plus réaliste aux bureaucrates des finances. J'aimerais savoir si le Conference Board n'a pas une date qui lui semblerait optimale et que nous pourrions essayer de préconiser en prenant le 15 février comme date de présentation du budget. À quelle date pensez-vous que tout devrait être prêt de sorte que tout le monde sache où l'on s'en va?

M. Kenneth Hart (associé en recherche, *Conference Board of Canada):* Monsieur, je crois qu'il est un peu difficile de parler dans l'abstrait. Il est évident que l'essentiel est d'essayer d'accélérer le processus.

Un des éléments de discussion que nous avons eu avec les personnes que nous avons interviewées fut qu'à leur avis, il était moins efficace de choisir les dates arbitraires que de choisir une date précise à laquelle nous aurions chaque année le budget. De cette façon, le ministère pourrait préparer les projets de loi à l'avance si bien que les motions de voies et moyens détaillés pourraient etre présentés en même temps que le budget. Les notes explicatives pourraient également être présentées en même temps et les consultations voulues pourraient démarrer à l'avance de sorte qu'une bonne partie du travail qui se fait jusqu'ici après la présentation du budget pourrait se faire avant ce qui permettrait d'avancer également beaucoup la date d'entrée en vigueur des projets de loi accompagnant le budget. C'est le sentiment presqu'universel des gens que nous avons interviewés.

M. Lewis: Vous dites donc qu'avoir une date fixe résoudrait partiellement mon problème parce que l'on connaîtrait la date qu'il faudrait viser. Toutefois, ayant exercé dans ce domaine et voyant depuis six ans comment fonctionne le système, je ne suis pas convaincu que nous puissions éviter d'imposer une date limite.

Vous savez messieurs que les fins d'année peuvent se situer n'importe quand. Il y en a probablement pas qui se situent le 31 décembre ou le 30 juin; c'est la fin d'année pour les sociétés. Si vous considérez donc le problème des fins d'année de sociétés puis celui des particuliers, si vous n'avez pas quelque chose qui se termine au moins le 31 décembre de l'année dans laquelle il a été présenté, vous jetez une certaine confusion dans l'esprit de tous les contribuables et de ceux qui perçoivent les impôts ou les remboursent.

C'est ce que je voulais dire. Je conviens que tout ce que vous dites pourra aider lorsque le ministre des finances prendra la parole mais je crois que ce qui m'intéresserait encore plus c'est de savoir à quelle date j'irai entendre les lois proclamées au Sénat.

[*Texte*]

Mr. Althouse: [*Inaudible—Editor*] tax legislation might overcome most of that?

Mr. Lewis: I would hope, but I would . . .

Mr. Althouse: . . . it is passed as long as you know what it is. It is not knowing that is the problem, is it not?

• 1825

Mr. Lewis: Yes. Mr. Chairman, that is really the only question I have. The remarks of Mr. Nininger addressed the other areas we covered in the previous meeting held last week. That is the one gap I see. Thank you.

The Chairman: Mr. de Jong.

Mr. de Jong: I have a question concerning budget secrecy. I must apologize to the committee members and the witnesses, but I have just been given this duty by my House leader. My head has been into banks and now I have to get into budget procedure.

How important is budget secrecy? I recognize that in a few instances, when there are sort of drastic tax changes, this could have some effect. It seems to me a few years ago the government went to tremendous lengths because somebody caught a photograph of a page or so of the budget. This was supposed to be an exhibition of gross incompetency, as though some holy, untouchable thing had been defiled before the proper time. Everybody went into a tizzy. How much of this can be stripped away? How much of the budget really has to be secret?

Dr. Nininger: Let me start off by saying that I think a lot that is said about budget secrecy is overdone. There are certain things that have to be secret in terms of tax measures that are going to be implemented immediately and for the reasons I think we would agree. However, there are many things we do not think are in fact what you would refer to as secret. I would even suggest that, as we look at this last budget and perhaps the one before it, many of the things that in prior years would have been considered secret—people were engaged in a consultation process and task forces have been put together to examine various things the government is considering. That squares with the approach the budget document you are now considering is taking, as well as what we are finding in our research.

If there were prior consultation to the extent that is referred to, a lot of the aura surrounding what we think of as budget secrecy would be gone. The fact there is none of that now leads people to see more of that secrecy in the process. There still will be some things, as you can appreciate, that will have to be secret. I do not think the concerned groups—whether they be in the public or private sector—worry about that as much as they do consultation.

Mr. de Jong: Consultation.

Dr. Nininger: Yes.

Mr. de Jong: In terms of consultation, do you see that as sort of becoming a more formalized process? Obviously, over

[*Traduction*]

M. Althouse: [*Inaudible—Éditeur*] . . . législation fiscale pourrait régler la plupart de ces problèmes?

M. Lewis: Je l'espère mais je . . .

M. Althouse: . . . quand c'est adopté si vous savez ce que c'est. C'est de ne pas savoir qui est un problème. Le problème c'est de ne pas savoir, n'est-ce pas?

M. Lewis: Oui. Monsieur le président, c'est en fait la seule question que je voulais poser. Les observations de M. Nininger portent sur les autres points que nous avons couverts lors de la réunion de la semaine dernière. C'était la seule chose que je voulais voir préciser. Merci.

Le président: Monsieur de Jong.

M. de Jong: J'aurais une question à propos du secret budgétaire. Je prie les membres du Comité et les témoins de m'excuser mais mon leader à la Chambre vient de me confier ce travail. Je m'occupais des banques et voilà que je dois maintenant passer à la procédure budgétaire.

Le secret budgétaire est-il très important? Je reconnais que dans certains cas, lorsqu'il y a certaines modifications fiscales radicales, cela peut avoir de l'importance. Il me semble qu'il y a quelques années, le gouvernement avait imaginé des mesures extraordinaires parce que quelqu'un avait photographié une page du budget. Cela marquait dit-on une incompétence grave comme si l'on avait dévoilé avant l'heure quelque chose de sacré et d'intouchable. Tout le monde s'est affolé. Qu'est-ce qu'il faut supprimer? Quelle part du budget doit vraiment être tenue secrète?

M. Nininger: Je vous dirais tout d'abord que l'on exagère beaucoup le secret budgétaire. Il y a un certain nombre de choses qui doivent rester secrètes dans les mesures fiscales qui seront immédiatement mises en oeuvre. Je suppose que tout le monde est d'accord là-dessus. Toutefois, il y a des tas de choses qui à notre avis ne sont pas secrètes. Je dirais même, que dans le dernier budget et peut-être dans celui qui l'a précédé, nombre des choses qui auparavant auraient été considérées secrètes avaient fait l'objet d'un processus de consultation et avaient été examinées par des groupes d'étude. Cela correspond assez bien aux propositions contenues dans le document que vous étudiez et à ce qu'a révélé notre recherche.

S'il y avait toutes les consultations que l'on propose, beaucoup de ce qu'on appelle le secret budgétaire disparaîtrait. Comme il n'y a pas de consultation, on a tendance à penser que leur processus est beaucoup plus secret qu'il ne l'est. Il est évident qu'il faudra tout de même continuer à tenir certaines choses secrètes. Je ne pense pas que les groupes concernés, qu'il s'agisse des secteurs publics ou privés, s'en inquiètent autant que de la consultation.

M. de Jong: Consultation.

M. Nininger: Oui.

M. de Jong: À propos de la consultation, pensez-vous que cela devrait devenir un processus établi? Il est certain qu'il y a

[*Text*]

the years there has taken place, I think, consultation and co-operation. Do you see that as becoming more formalized?

Dr. Nininger: If the proposals in the budget document are brought forward, I think they would be put into the process on a regular basis. My sense is that in the last budget the Minister consulted extensively with groups. Some were invited to take part, others requested it. Once the process is set up on an ongoing basis, I think, whether it is formalized or not, it will be institutionalized in the system and that is very important. I think we found in the past that there are expertise outside of government who are quite prepared to reflect and comment on changes, whether they be tax policy or otherwise. And that could be found to have very important and valuable input to the process. So I would say institutionalized is part of the ongoing process. If that is what you mean by formalized, I guess that is the same thing.

• 1830

Mr. de Jong: Yes: formalize, institutionalize. It seems to me that in terms of the government interest itself it is an important exercise to go through. Again, it gets back to the whole secrecy question. I think of the example of the R and D tax credit, a scheme that was thought out in the Department of Finance. When it got into the real world, there were aspects of it I do not think the planners quite had in mind. One of the reasons given by the Treasury people as to their surprise in the implementation and the effect of the R and D was they felt they were inhibited in their consultative process by "budget secrecy". It would seem to me that had they flown this idea through, they might have got comments from the investment and the business and the scientific community as to some of the potential abuses that could occur.

Dr. Nininger: I think also some of these measures can be flown by long enough in advance—maybe even two budgets in advance—that no immediacy is seen to a particular proposal's being discussed, and then to its being implemented necessarily in this budget. In other words, you can have some lead time. Reform of the corporate tax system is one such proposal that was introduced in the last budget as a discussion area.

Mr. de Jong: Do you see as well that by reducing the glamour that surrounds the budget—and I tend to think taking away some of the secrecy and having a fixed date begins to do that—we would see budgets as a more regular, ongoing process; that Ministers and governments would feel they do not have to put on the spectacular exhibition on budget night, and it would offer the opportunity of more forward planning?

Mr. Hart: Yes, very much. That was one of the key points many of the people we talked to brought out: that by scheduling the budget on a regular date every year, you would defuse the whole speculative process ahead of time about why a budget. There is actually a down-side to that, in that for some measures the Minister of Finance will need a certain element of spectacle to sell the measure, and you do run the danger of losing that a little. That is why one of the things many of our

[*Translation*]

toujours eu une forme de consultation et de coopération. Pensez-vous que la chose doit être formalisée?

M. Nininger: Si les propositions contenues dans ce document sont adoptées, je crois que cela ferait partie intégrante du processus. Je crois d'ailleurs que pour le dernier budget, le ministre a consulté énormément de groupes. Certains ont été invités, d'autres ont demandé à être invités. Lorsqu'il y aura un processus de consultation permanente, que ce soit formalisé ou non, ce sera institutionnalisé et c'est très important. Nous avons constaté dans le passé qu'il y avait en dehors de l'administration des spécialistes qui étaient tout à fait prêts à réfléchir et à donner leur avis sur telle ou telle modification proposée, qu'il s'agisse de politiques fiscales ou d'autres choses. Et cela pourrait avoir un effet très important et très précieux sur tout le processus. Je dirai donc que l'institutionnalisation des consultations devra faire partie du processus. Si c'est ce que vous entendez par formaliser, je crois que je répondrais que oui.

M. de Jong: Oui: formalisé, institutionnalisé, même du point de vue du gouvernement, c'est l'intérêt de celui-ci de s'adonner à cet exercice important. Ce qui nous ramène encore une fois à toute la question du secret. Je songe à l'exemple du crédit d'impôt à la recherche et au développement, un plan né au ministère des Finances. Une fois en place, ce plan comportait des aspects que les planificateurs n'avaient pas envisagé. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont notamment expliqué leur surprise face à la mise en oeuvre et au résultat de la recherche et du développement en disant que lors de leurs consultations, ils avaient été gênés par le secret qui entoure le budget. Il me semble que si l'on avait parlé de cette idée, on aurait obtenu des commentaires des investisseurs, des milieux d'affaires et scientifiques, quant aux abus éventuels.

M. Nininger: Je crois d'ailleurs que l'on peut parler de ces idées suffisamment à l'avance—peut-être même deux budgets à l'avance—de sorte qu'il ne semble pas urgent de discuter d'une proposition particulière ni nécessairement de lui donner suite dans le budget en cours. En d'autres termes, on a ainsi un certain temps. Justement lors du dernier budget, on a avancé l'idée d'une réforme de l'impôt des sociétés.

M. de Jong: Pensez-vous aussi qu'en réduisant le prestige qui entoure le budget—et je suis porté à croire qu'en réduisant le caractère secret et en choisissant une date fixe, c'est un début,—on verrait les budgets comme faisant partie d'un processus plus régulier et suivi; que les ministres et les gouvernements n'auraient plus l'impression de devoir donner un spectacle le soir du budget, et pourraient ainsi mieux planifier à l'avance?

M. Hart: Oui, tout à fait. C'est l'un des éléments clé qu'ont fait ressortir les personnes auxquelles nous avons parlé: qu'en prévoyant le budget à date fixe à chaque année, vous éliminez toute la spéculation anticipée en vue d'expliquer la raison d'être du budget. Evidemment il y a un inconvénient, car dans une certaine mesure, le ministre des Finances a parfois besoin d'un certain élément spectaculaire pour vendre telle ou telle mesure, et on risque de perdre un peu cet élément. C'est

[*Texte*]

people brought out strongly was the possibility of having separate financial statements or mini-budgets at other times in the year when a particular point needed to be made.

Dr. Charles A. Barrett (Vice-President (Research), Conference Board of Canada): If I might just reinforce that last point, I think it is important that the fixed annual budget does not preclude in any sense other policy initiatives as the Minister sees fit.

The Chairman: I would like to pick up on this a little, because it seems to me from several of the documents I have read in preparation for this committee work, and from the witnesses who have appeared before us, everyone says one of the ways to handle the budget secrecy is for the government to put on the table a number of options it is considering. That sounds good. But I have some questions about that.

If I can just go back to your document, Study 86, which is one I think much of what you said tonight comes out of, you said the three factors that lie behind this hesitancy regarding budget secrecy . . . first there is the concern generated by the extreme penalties; secondly there is considerable uncertainty regarding what actions actually flout the conventions of budget secrecy; and then thirdly, which is really where I would like to address my question, because it may be in a lot of ways the key to the problem of secrecy, from a purely strategic and political standpoint the Department of Finance officials may not want to reveal the options they have under consideration.

• 1835

From what you are proposing, are you then suggesting there would be several options put out—a couple would be red herrings—as an option or a method of opening discussion? Is that the way you perceive it happening?

Mr. Hart: Mr. Chairman, we are not really proposing anything in particular. What we did was simply put a number of proposals that had been made about the budget process to a range of experts. Among those proposals, although not the ones Dr. Nininger discussed, was a series that had to do with an agenda for tax reform and a set of budget proposals that would be announced ahead of time, inviting comment, much in the way the Ontario government sometimes will put out a budget paper or a white paper a year or two in advance and allow discussion to go.

The intention certainly is not to encourage the use of red herrings, but I suppose tactically you would always have that worry. What we found was that most of the people who considered these proposals felt they had a much lower priority than anything formal in the way of presentation, but rather, by institutionalizing the process you would draw out a lot of the proposals and a lot of the thinking ahead of time.

The Chairman: In other words, just because they know the budget is coming down on February 10, people are going to

[*Traduction*]

pourquoi nos collaborateurs ont notamment suggéré fortement qu'il soit possible de présenter des déclarations financières ou des mini budgets distincts à d'autre moments au cours de l'année, lorsque le besoin s'en fait sentir.

M. Charles A. Barrett (vice-président, recherche, *Conference Board of Canada):* Permettez-moi simplement de reprendre ce dernier point, car j'estime qu'il est important qu'un budget annuel à date fixe n'empêche pas toutes autres initiatives en matière politique qu'un ministre juge appropriées.

Le président: J'aimerais m'attarder un peu sur cette question, car il me semble, après avoir lu plusieurs documents préparatoires à ces travaux du comité, et après avoir entendu les témoins qui ont comparu devant nous, que tous conviennent qu'afin justement de réduire le secret qui entoure le budget, le gouvernement n'a qu'à annoncer plusieurs des options à l'étude. On dirait une bonne idée. Toutefois j'ai quelques questions à ce sujet.

J'aimerais retourner à votre document, l'Etude 86, d'où vous avez tiré une grande partie de ce que vous avez dit ce soir et où vous énumérez les trois facteurs sousjacents à cette réticence qu'on a à parler du budget . . . d'abord les sanctions extrêmes entraînent beaucoup d'inquiétudes; ensuite on ne sait pas tout à fait quels gestes vont vraiment à l'encontre des conventions qui entourent le caractère secret du budget; et enfin, et c'est là-dessus que porte vraiment ma question, car c'est peut-être là justement le coeur du problème du secret, pour des raisons purement stratégiques et politiques, les fonctionnaires du ministère des Finances ne souhaitent peut-être pas révéler les options à l'étude.

Votre proposition signifie-t-elle que vous suggérez que l'on annonce plusieurs options—dont quelques-unes seraient fausses—afin d'ouvrir le débat? Est-ce ainsi que vous envisagez les événements?

M. Hart: Monsieur le président, en réalité, nous ne proposons rien de précis. Nous avons simplement présenté à toute une gamme de spécialistes plusieurs propositions qui avaient été formulées au sujet du processus budgétaire. Parmi elles, et, il ne s'agit pas de celles dont vous a parlé le dr Nininger, il s'en trouvait quelques unes qui portaient sur le calendrier d'une réforme fiscale et d'autres annoncées à l'avance, afin d'obtenir des commentaires, comme le fait parfois le gouvernement ontarien, qui publie un document budgétaire ou un livre blanc un an ou deux à l'avance, afin de permettre la discussion.

Il n'est pas du tout question d'encourager l'annonce de fausses options, mais je suppose que cette crainte existe toujours tacitement. Nous avons constaté que la plupart de ceux qui ont étudié ces propositions les estimaient beaucoup moins prioritaires que des propositions officielles, mais ils pensaient que si le processus s'institutionnalisait, un grand nombre de propositions émergeraient à l'avance, avec toute la réflexion que cela suppose.

Le président: En d'autres termes, parce qu'ils savent que le budget sera présenté le 10 février, les intéressés auront préparé

[*Text*]

have their subject area and their documents prepared well in advance, hopefully to influence the process.

Mr. Hart: Exactly. We found that happened in several of the other jurisdictions we looked at, where an annual budget on a regular date is used.

The Chairman: The other question I have—and I do not want to cut out any of the members, so anybody who wants to question just let me know—is regarding bringing together the revenue side and the spending side. Did you in your research come up with much of an indication from people that they wanted to see those two items brought closer together, that they function as a unit or as a stream rather than quite separately?

Mr. Hart: Yes. It would not do to overstate the case, but virtually everyone felt that was a desirable objective. A much more desirable one was tightening up the process so you did not have two-year lags between the introduction of a budget proposal and its passage, but as part of that general tightening up of the procedures, to integrate more completely the expenditure and revenue sides was seen by virtually everyone as a priority.

The Chairman: I have one other question. You commented briefly at the very end and actually said you had not come into much of the whole idea of borrowing authority. Was that not discussed, or did you just find that it did not come out at all in terms of the discussions you had?

Mr. Hart: It just was not part of the research at all. It did not come out, and we had not fed it in initially at all.

The Chairman: Okay. Mr. Carson has been attached to the committee as one of our research officers and has done an excellent job. That is why I am piled high with documents all the time; he keeps us well informed. He would like to ask a couple of questions, with the permission of the committee.

Mr. B. Carson (Researcher, Library of Parliament): Thank you, Mr. Chairman.

With relation to your comments on chapter four dealing with the provisional implementation of taxation measures, at the end of that you state that in the discussions you had with a number of people some explicitly denied the assertions made in the budget document supporting the need for an early effective date. I was wondering if you could elaborate on that. That is something we will have to come to grips with in dealing with this.

Mr. Hart: Certainly. Without referring back to the document, there is a series of arguments usually made in favour of early implementation that includes market behaviour by potentially affected people, investment side effects, general sudden-impact fiscal policy measures.

[*Translation*]

leurs sujets et leurs documents bien à l'avance, dans l'espoir d'influencer le processus.

M. Hart: Exactement. Nous avons constaté que c'est ce qui se produit dans d'autres juridictions que nous avons étudiées, où un budget annuel est présenté régulièrement.

Le président: Mon autre question—mais je ne veux priver aucun des membres du Comité de son temps de parole, et donc si quelqu'un a des questions à poser, dites-le moi—ma question porte sur la nécessité de diminuer l'écart entre les recettes et les dépenses. Au cours de vos recherches, avez-vous trouvé le moindre indice que les citoyens veulent que cet écart diminue, que ces deux éléments aillent de pair plutôt que de constituer des unités distinctes?

M. Hart: Oui. Je ne veux pas être trop catégorique, mais à peu d'exception près, tous étaient d'avis que c'était là un objectif souhaitable. Par contre, encore plus souhaitable serait un processus mieux rodé de façon à éliminer les délais de deux ans entre la présentation d'une poposition budgétaire et son adoption. Néanmoins dans le cadre d'un resserrement général des procédures, presque tous considéraient qu'il était prioritaire d'intégrer d'une façon plus complète les dépenses et les recettes.

Le président: J'ai encore une question. Vous vez mentionné brièvement à la fin de votre exposé que vous ne vous étiez pas beaucoup penché sur la question du pouvoir d'emprunt. N'en avez-vous pas discuté, ou est-ce parce que ce sujet n'est pas du tout ressorti au cours des discussions que vous avez tenues?

M. Hart: Cela ne faisait pas partie de la recherche. Cette question n'est pas ressortie, et nous ne l'avions incluse au départ.

Le président: Très bien. M. Carson a été détaché auprès du Comité comme agent de recherche et a fait un excellent travail. C'est pourquoi j'ai toujours une pile de documents; il nous tient au courant. Il aimerait poser quelques questions, avec la permission des membres du Comité.

M. B. Carson (recherchiste, Bibliothèque parlementaire): Merci, monsieur le président.

Au sujet de ce que vous avez dit sur le chapitre 4, qui porte sur la mise en oeuvre provisoire des mesures fiscales, vous affirmez à la fin qu'au cours des entretiens que vous avez eus avec plusieurs personnes, certaines ont nié catégoriquement ce que l'on affirme dans le document budgétaire pour justifier le besoin de choisir une date d'entrée en vigueur rapprochée. Pourriez-vous nous en dire un peu plus long à ce sujet. Il faudra trancher cette question.

M. Hart: Certainement. Sans me référer au document, on avance en général toute une série d'arguments pour justifier au plus tôt la mise en oeuvre, y compris le comportement de personnes qui seraient éventuellement touchées et son influence sur le marché, les répercussions sur les investissements, et des mesures de politique fiscale généralisées dont les effets serient immédiats.

[*Texte*]

• 1840

But when we put the question to the people to whom we were talking there was a general feeling that for the most part those arguments were exaggerated.

To take one example, the possibility of wholesalers hoarding material, buying materials up in advance of a sales tax change of some sort: That argument usually ignores warehousing costs, interest cost on the money and the rest of it. So it would have to be a fairly large tax change to make it really strategically viable to do that, and similar arguments apply to the others.

Mr. Carson: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Malone.

Mr. Malone: Thanks, Mr. Chairman.

I was a bit intrigued by your thought about having legislation prepared: if you know the date of the budget, that you could then introduce as soon as the budget process has been completed. I guess there is an inner voice telling me that is not the way to go, in spite of the fact that I see some efficiencies there, because today you have an eight-day budget debate and the presumption ought to be that the debate means something. If you are going to debate the principles of the budget during the eight days but you already have the legislation drafted, then the question comes: Why have the debate? Many times when I take a look at the budget debate one asks the same question: Why do we have the debate? Is it a chance for Simon de Jong to tell us that Regina East is a very nice place to live and that the Legislature grounds are within his riding? It is one of those few opportunities when a member can get up, the budget debate and the Speech from the Throne, where the question of relevancy, though it usually is not applied anyway, certainly is not applied in those two cases and you can talk about essentially whatever you want to.

I wonder in your studies of this if you have reflected on that question of the budget debate that exists there for eight days in which we can poke holes in the air with our finger and do whatever we want. Do you come to the conclusion that it is a worthwhile debate? That is part of the question. The other part would be: Do you have any comment as to whether or not it needs to be eight days in length? Otherwise, why would we have legislation already written if we are just going to speak and listen and then go ahead anyway with whatever was there?

Mr. Hart: We did not address specifically the length of the debate. Certainly the whole question of the relevance of some of the addresses that are made during the debate was raised time and again.

It was felt fairly broadly among the people with whom we discussed this that one way of focusing that debate more effectively was to put the meat on the table along with the hors-d'oeuvre and the sense that very often the principle is really embodied in the technical language of especially . . .

Mr. Malone: Are you suggesting in that, then, that we might table the legislation at the time the budget is read?

[*Traduction*]

Toutefois lorsque nous avons posé cette question aux personnes que nous interrogions, il en est sorti un sentiment général que dans l'ensemble ces arguments étaient exagérés.

A titre d'exemple, la possibilité que les grossistes accumulent des matériaux, en achètent avant une modification de la taxe de vente: en général cet argument ne tient pas compte des coûts d'entreposage, des intérêts sur l'argent et du reste. Il faudrait donc une modification assez importante dans la structure fiscale pour qu'il soit rentable de le faire, et il en va de même des autres arguments.

M. Carson: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Malone.

M. Malone: Merci, monsieur le président.

Je suis un peu curieux d'en savoir plus long sur votre idée de préparer les projets de lois à l'avance: c'est-à-dire si l'on connait la date du budget, alors on pourrait présenter les projets de lois afférents, aussitôt le processus budgétaire terminé. Il y a, je suppose, une petite voix qui me dit que ce n'est pas la façon de procéder, bien que j'y voie une façon de gagner du temps, tout simplement parce qu'à l'heure actuelle, il y a huit jours de débat consacrés au budget, et on doit supposer que ce débat a un sens. S'il y a un débat sur les principes du budget pendant huit jours, mais que vous ayez déjà rédigé les projets de lois, on en vient à se demander: pourquoi le débat? Il m'arrive souvent en réfléchissant au débat sur le budget de me demander: pourquoi avoir un débat? Est-ce pour offrir à Simon de Jong la possibilité de nous dire qu'il fait bon vivre à Régina-Est et que l'Assemblée législative se trouve dans sa circonscription? En effet le débat sur le budget et le discours du trône offre aux députés les rares occasions où l'aspect pertinent de ces propos, bien qu'on n'en tienne pas compte généralement de toute façon, n'entre vraiment pas en jeu, et il peut parler essentiellement de n'importe quoi.

Je me demande donc si dans le cadre de vos études, vous avez réfléchi à cet aspect du débat sur le budget, qui prévoit huit jours où nous pouvons débattre librement et faire ce que nous voulons. En êtes-vous venus à la conclusion que ce débat vaut la peine? C'est la première partie de ma question. L'autre partie est la suivante: à votre avis, faut-il ou non huit jours? Pourquoi rédiger à l'avance les projets de lois s'il s'agit simplement de parler, écouter, et ensuite d'adopter ce qui a déjà été déposé?

M. Hart: Nous ne nous sommes pas penchés expressément sur la durée du débat. Manifestement la pertinence de certains discours faits pendant le débat a été soulevée à plusieurs reprises.

D'une façon assez générale, ceux avec qui nous en avons discuté étaient d'avis que, pour rendre le débat plus efficace, il fallait mettre la viande sur la table en même temps que les entrées, et on avait le sentiment que très souvent, c'est dans les termes techniques qu'on retrouve vraiment le principe de . . .

M. Malone: Proposez-vous donc de déposer les projets de lois lors de la lecture du budget?

[*Text*]

Mr. Hart: Yes, so it is there and there is really something to get your teeth into.

The Chairman: Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Thank you.

Your proposal to table further detail on the Ways and Means Motions so they are virtually available on budget night and inclusion of draft tax legislation with the budget should, I think, on the face of it at least, get around a lot of the problems that were raised by Mr. Lewis. It is generally conceded that when those intentions are made quite clear the House does not have to have them dealt with before the tax policy comes into effect. We have gone through this a number of times. I have only been here five and a half or six years but I recall a couple of times when new levels of income tax came into effect and we had never gotten around to debating them, let alone passing them. The deductions were being taken and it had been made reasonably clear in the budget papers what those increases or changes would be. So I think it does get around that.

• 1845

That would probably add considerably to an already fairly high pile of paper. Was that in part a consideration when you made your recommendation, that some of the papers that are now tabled with the budget such as the state of the economy and the revenues and expenditures statements could be filed in advance of the budget so that . . . ? Was the idea to have the public and parliamentarians as well aware of what was being proposed and also to give them some time to wade through the papers? We have an eight-day debate but I doubt quite frankly whether any member of the House of Commons, probably including the Minister, has actually read all of those papers before they made their speech.

So is that what the idea is—since you are adding another few inches to the papers with these ways and means motion and draft legislation—that you would take away from the burden and perhaps give the public a chance to look at the state of the economy a bit before they actually heard the proposals that the government has to respond to that economy as it sees it?

Mr. Hart: I cannot really say that the argument that was made was very much to reduce the burden on the budget debate itself. But it was very much, when people were dealing with those ideas about perhaps a standing committee dealing with the state of the economy prior to the budget or the launching of budget papers ahead of time, to prime the debate a little so that people were prepared with some information before they had to consider the budget itself. But then, when they were considering the budget, to really give them the budget—the real budget—all the details.

Mr. Althouse: Come through with all the details, so that we are not left as we are now with phone calls as to Joe Blow stopped farming in 1973, does he get any benefit from the capital gains tax or does he not?

[*Translation*]

M. Hart: Oui, de façon que tout soit là et qu'il y ait vraiment du pain sur la planche.

Le président: Monsieur Althouse.

M. Althouse: Merci.

Votre proposition préconisant de donner plus de détails sur les motions de voies et moyens de façon à les avoir le soir du budget et d'inclure les projets de lois fiscaux dans le budget me semble à première vue contourner un grand nombre des problèmes soulevés par M. Lewis. On reconnaît généralement que si les intentions du gouvernement sont présentées très clairement, la Chambre n'a pas à les étudier avant l'entrée en vigueur de la politique fiscale. Nous l'avons vu plusieurs fois. Je ne suis ici que depuis cinq ans et demi ou six ans, mais je me rappelle qu'à quelques occasions, de nouveaux barèmes d'impôt sur le revenu ont été mis en oeuvre sans que nous ayons eu l'occasion d'en discuter, et encore moins de les approuver. La déduction s'effectuait, et l'on avait assez bien expliqué dans les documents budgétaires ce que seraient ces augmentations ou ces changements. Je crois donc que c'est ce dont on parle.

Cela ajouterait probablement beaucoup à une masse de papier déjà assez considérable. Avez-vous tenu compte de ce facteur lorsque vous avez recommandé que certains documents maintenant déposés en même temps que le budget, tels le document sur l'état de l'économie, sur les revenus et sur les dépenses, soient déposés avant la présentation du budget afin que . . . ? Vouliez-vous que la population et les parlementaires soient le plus possible au courant de ce qui était proposé ou souhaitiez-vous leur donner le temps d'examiner ces documents? Le débat sur le budget dure huit jours, mais je doute franchement que les députés et probablement même le ministre aient vraiment lu tous ces documents avant de faire un discours.

Alors aviez-vous l'intention—puisque vous nous ajoutez encore quelques pouces de papier avec ces motions de voies et moyens et ces projets de loi—de réduire le fardeau et peut-être de donner à la population l'occasion d'étudier l'état de l'économie quelque peu avant d'entendre les propositions que le gouvernement fait face à sa perception de cette réalité économique?

M. Hart: Je ne peux vraiment affirmer que cette proposition avait pour but de réduire la charge de travail lors du débat sur le budget. Lorsqu'on a envisagé qu'un Comité permanent étudie l'état de l'économie avant la présentation du budget, ou qu'on rende publics les documents budgétaires un peu plus tôt, notre intention était plutôt d'activer le débat afin que l'on soit préparé et qu'on dispose de certaines informations avant de s'attaquer au budget proprement dit. Ensuite, lors de l'étude du budget proprement dit, ils obtiendraient tous les détails.

M. Althouse: Donnez-nous tous les détails afin que nous ne soyons pas dans la situation actuelle où nous avons à faire face à un appel téléphonique de M. Dupont qui a cessé d'exploiter

[*Texte*]

Mr. Hart: And we do not know.

Mr. Althouse: You discussed in your analysis the role that the Committee of the Whole would play. Perhaps you could just review that a little bit for us as to what role you see Committee of the Whole playing. I know you mentioned that it gives an opportunity for all members to feel involved in the budgetary process. I assume that is in addition to the eight-day debate that starts it off. Do you foresee some strengthening of members in the House, perhaps to give them the right to call one or two or three or some set number of departments forward for a full and complete inspection on the floor of the chamber, as used to be the case and has now gotten down to a very short few hours kind of process? What specifically did you have in mind there?

Mr. Hart: This was a really interesting area of the research because there was a much broader range of opinion on the value and work of Committee of the Whole among the people we discussed this with than on most of the other issues. On most of the other issues there was fairly clear agreement about at least part of it. But on this one there was a real range of opinion. There were people who felt that really the only reason Committee of the Whole had lasted the last major set of renovations was that people could not stand any more change. But there were also people who felt quite strongly that it was one arena in which detail and technical nitpicking do not endanger debates over principle. So those two positions are fairly far apart; one defending the institution for itself and another saying it is just a leftover.

• 1850

It is very hard to come to a conclusion there. But certainly very strong arguments were made on both sides: for closing it down and turning things over to a standing committee, and for retaining it and perhaps strengthening it along the lines you suggest.

Mr. Althouse: Were any comparisons made between the powers Committee of the Whole had some time ago compared with the powers it now has in eliciting information and actually appearing to have some control over the process? As you know, now it is basically a stonewalling process. If you can hold out for *x* hours, the Minister has it made and his department is probably good for another five years or so.

Mr. Hart: Several of the people with whom we discussed this whole area mentioned strongly the need to open up the committee and allow much more outside questioning to go on. I would not say there was a lot of call for the good old days.

Mr. Althouse: So it would be limited to one or two different departments, with no really clear specifics as to what sort of powers the Committee of the Whole would have?

Mr. Hart: No.

Mr. Malone: I am just curious whether in your research you have reflected on the request from time to time provincial

[*Traduction*]

sa ferme en 1973 et qui demande s'il peut profiter de la taxe sur le gain de capital.

M. Hart: Et nous n'en savons rien.

M. Althouse: Dans votre analyse, vous abordez le rôle que jouerait le comité plénier. Pourriez-vous nous en parler un peu plus longuement? Vous avez dit que tous les députés pourraient ainsi sentir qu'ils participent au processus budgétaire. J'imagine que cela s'ajouterait au débat de huit jours qui se produit au début. Prévoyez-vous que cela renforcerait le rôle des députés à la Chambre, en leur donnant peut-être le droit de convoquer un, deux, trois ministères, ou plus, pour un examen complet de leurs dossiers à la Chambre? C'est ainsi qu'on procédait autrefois, mais maintenant le tout est réglé en quelques heures seulement. Quelle était votre idée?

M. Hart: La recherche dans ce domaine a été très intéressante. Les gens avec qui nous avons discuté avaient sur l'utilité des travaux en comité plénier des opinions beaucoup plus variées que sur la plupart des autres questions abordées. Pour la plupart des autres questions, le consensus était facile au moins sur certains aspects. Pour celle-ci, les opinions variaient grandement. Certains étaient d'avis que la seule raison pour laquelle le Comité plénier avait résisté à la dernière vague importante de modifications était que personne ne pouvait plus accepter d'autres changements. Mais il y en avait aussi qui étaient d'avis que d'être pointilleux et d'insister sur des détails techniques dans ce domaine-là ne menaçait aucunement le principe en cause. Vous voyez que ces deux positions sont aux antipodes l'une de l'autre: l'une défend l'institution en tant que telle, et l'autre prétend qu'elle n'est qu'un reste.

Il m'est très difficile de conclure quoi que ce soit. Mais les deux parties ont émis des arguments extrêmement valables, les unes en faveur de leur fermeture et de leur reprise par un comité permanent, et les autres en faveur de leur maintien et d'un renforcement dans la veine de ce que vous proposez.

M. Althouse: Avez-vous tenté de comparer les pouvoirs qu'avait autrefois le comité plénier et ceux qu'il a maintenant et qui lui permettent d'aller chercher de l'information et, semble-t-il, d'exercer un certain contrôle? Après tout, c'est de l'obstruction que l'on fait en ce moment. Dans la mesure où vous pouvez tenir encore quelques heures, le ministre est sauvé et son ministère aussi, pour encore quelque cinq années.

M. Hart: Bon nombre de ceux avec qui nous avons discuté de la question nous ont fait part du besoin d'ouvrir le comité et de l'obliger à répondre aux questions de l'extérieur. On n'a pas entendu beaucoup de voix réclamer un retour au passé.

M. Althouse: On se limiterait donc à un ou deux ministères, sans préciser clairement quel genre de pouvoirs seraient dévolus au comité plénier?

M. Hart: Non.

M. Malone: Au cours de vos recherches, avez-vous étudié la requête, émise de temps à autre des gouvernements provin-

[*Text*]

governments put forward, that they ought to have some kind of automatic input. Of course, that is a scenario that repeats itself at their own level, in that the municipal governments are always saying to the provinces, we should have been involved in the process of budget design.

Of course, on the one hand you have the thesis that the more players, the more democratic it is; and of course also, the more players, the more cumbersome and awkward the process becomes. But bearing in mind the view provinces have that federal governments make decisions they have to live with, often by changing their own taxing structures or the amounts of moneys that are there for provincial coffers, did you reflect on any formalized relationship a province ought to have in the budget process?

Mr. Hart: Yes, we did talk about that fairly extensively. Interestingly, the people we talked with . . . we looked at Ontario as one of the other jurisdictions, and we talked with them not only about their own process but about the federal process. What was interesting was that after a few minutes of conversation and some of the normal statements about "we ought to be involved in this", there came to be a fair degree of recognition that some of the realities really militated against that, and that perhaps one of the best ways to do it would be to arrange scheduling of budgets in such a way that the Ontario process, or any of the provincial processes, would not be disrupted by a surprise federal budget.

The Chairman: Do any of you gentlemen have any comments you would like to share with us; anything that has come out of our questioning?

Dr. Barrett: Let me, just on the last point, add that the question of the definition of "consultation" is important and one we went at some length in this report to attempt to clarify. It relates to the last round of questioning. Of course, the consultation process is one that effectively allows an exchange of views and input; but it is in no sense a consensus-making exercise. Ultimately we are talking about the responsibility for policy resting with the government. I think that does bear very much on the question of the role of the provinces. A fixed annual cycle would, for the provinces as well as for other interested parties, I think, allow them to take part in the dialogue process. But in terms of the question of where responsibility lies, as Mr. Hart indicated I think, if you really talk to the provinces seriously you would find that they are aware of it.

• 1855

The Chairman: Does anybody have any other comments?

Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Yes. Following up on this, I wonder if you have any advice for us as to the process which should take place on consultation. Do you have some particular advice as to which sectors must be involved, as opposed to which sectors could be involved? And what do you do with those sectors

[*Translation*]

ciaux, de participer au processus. Bien sûr, c'est un scénario qui se répète aussi à un autre niveau, puisque les gouvernements municipaux réclament des provinces de participer à la mise au point de leur budget.

D'une part, on prétend que plus il y a de joueurs, plus la situation est démocratique; d'autre part, plus on a de joueurs, plus le déroulement de l'opération devient lourd et encombrant Mais si l'on tient compte du fait que les provinces doivent se soumettre aux décisions prises par les gouvernements fédéraux, très souvent en changeant leur propre structure fiscale ou en remaniant les fonds réservés à des projets provinciaux, avez-vous envisagé d'officialiser la participation des provinces au processus budgétaire?

M. Hart: Oui, nous en avons parlé longuement. Fait intéressant, ceux à qui nous en avons parlé . . . comme nous avons pris le cas de l'Ontario, entre autres, nous avons discuté non seulement du processus budgétaire ontarien, mais aussi de celui du gouvernement fédéral. Ce qui est intéressant, c'est qu'après à peine quelques minutes de conversation, avec les souhaits habituels d'une plus grande participation, on en est venu à reconnaître que ce n'était peut-être pas une très bonne idée, étant donné certaines réalités, et que l'une des meilleures solutions, c'était peut-être de remanier le calendrier des budgets de façon que le processus budgétaire ontarien, ou de n'importe quelle autre province, ne soit plus bouleversé par l'annonce surprise d'un nouveau budget fédéral.

Le président: Les témoins voudraient-ils partager avec nous leurs opinions? Avez-vous des commentaires qui découlent des questions?

M. Barrett: À ce dernier sujet, permettez-moi d'ajouter qu'il est très important de définir ce qu'est une consultation, et c'est ce que nous avons tenté longuement de faire dans notre rapport. Cela répond d'ailleurs aux dernières questions posées. Il est évident que la consultation permet des échanges d'opinion et de renseignements; mais cela ne veut absolument pas dire qu'il soit nécessaire de tomber d'accord. Ultimement, la charge d'émettre une politique réside toujours entre les mains du gouvernement. Cette façon de procéder aurait, à mon avis, une grande incidence sur le rôle des provinces. En effet, un cycle budgétaire annuel fixe permettrait aux provinces, ainsi qu'à d'autres parties intéressées, de participer au processus de consultation. En ce qui concerne la question de la responsabilité, je suis persuadé que si vous communiquez avec les représentants provinciaux, vous constaterez qu'ils en sont parfaitement conscients, comme M. Hart l'a signalé tout à l'heure.

Le président: Quelqu'un a-t-il autre chose à dire?

Monsieur Althouse.

M. Althouse: Avez-vous des conseils à nous donner quant au processus de consultation? Êtes-vous en mesure de nous dire maintenant quels sont les secteurs qui, à votre avis, doivent participer par opposition à ceux qui le peuvent? Et que recommandez-vous dans le cas des secteurs qui veulent

[*Texte*]

which want to be involved but have not been invited, so to speak? Is the initiative to be with the Department of Finance or with the Minister of Finance? To get all these questions off my chest at the same time, Mr. Chairman, just for purposes of finding out how you did it, what sorts of groups did you think you were putting together when you went to your 30 groups? Did they just accumulate, or did you go out seeking certain kinds of groups in certain regions—I mean, just in case there is a similarity between your approach and the approach you are recommending?

Dr. Barrett: I will let Mr. Hart address the latter part, and I recognize the dilemma in a plural society such as we have today, but I would make just one response. It seems to me that, in so far as we can make the consultation process more effective and, therefore, one implication of that being, if you like, that it raises the stakes for entry, then in other words, those people taking part in the consultation process will quickly learn that they must be better prepared in order to make an effective contribution. So there is a market sorting-out that can take place as part of that.

Mr. Hart: In terms of the methodology we used we did, in fact, set out to determine who had consistently made the most effective arguments about budget reform. And we were talking about individuals, really, and not so much groups, although of course they were often involved with groups.

On the second part, though, and really, how you opened the question—how to include and exclude—we did find that the Ontario government does a great deal of this and has been doing so for some time. They asked the same question. They were at the point where they were meeting with between 40 and 60 groups—that is, the Minister was meeting, along with the deputy and a couple of senior assistants, and for a period of two or three months, they could not do very much else. So they were wondering how to do that, too.

Dr. Nininger: In my judgment, it really is the Minister who would invite the submissions, as opposed to the department; recommendations would come from the department but I think you are addressing the Minister. It is at their discretion as to whom they would like to invite to make a presentation. However, that does not stop the Minister from requesting written submissions which could be considered, in case certain groups are not included.

So a Minister of Finance could indicate perhaps 20 or 30 groups which they might like to meet with, representing various sectors of the economy, and in many jurisdictions this happens in that lobby groups want to make their pre-budget presentations. Now that can be both in person or by written submission. There is a drawn line, though, as to how far you can afford to go and give them the time you have. However, those people who do not get to do one in person can certainly meet their needs by doing it in writing, and I think that takes place now.

• 1900

The Chairman: Mr. de Jong.

[*Traduction*]

participer, mais n'ont pas été invités à le faire? L'initiative en la matière incombe-t-elle au ministère ou au ministre des finances? Et avec votre permission, monsieur le président, je vais poser encore une ou deux questions de manière à vider mon sac. Aviez-vous une idée du genre de groupe que vous constituiez lorsque vous vous êtes adressé à ces 30 groupes auxquels vous avez fait allusion? Est-ce que ces groupes se sont tout simplement manifestés d'eux-mêmes ou avez-vous cherché à rejoindre des groupes particuliers dans des régions données? En fait, ce que j'aimerais savoir, c'est si votre approche ressemble à celle que vous recommandez?

M. Barrett: Je vais laisser M. Hart répondre à la dernière partie. Je suis conscient du dilemme auquel nous faisons face dans notre société pluraliste. Mais j'ai une observation à faire ici. Si nous voulons que le processus de consultation soit plus efficace, ceux qui souhaitent y participer deviendront vite conscients du fait qu'ils doivent bien se préparer s'ils veulent que le rapport soit efficace. Il y a donc une sorte de tri qui s'intègre au processus.

M. Hart: Pour ce qui est de la méthode que nous avons utilisée, eh bien, nous avons essayé de déterminer qui avait présenté de manière cohérente les meilleurs arguments en faveur d'une réforme budgétaire. Et plutôt que des groupes, nous avons surtout rencontré des particuliers même si ces derniers, bien entendu, faisaient partie d'un groupe.

Pour ce qui est de la deuxième partie sur l'inclusion et l'exclusion, nous avons constaté que le gouvernement de l'Ontario procède ainsi depuis longtemps déjà. Ses représentants ont d'ailleurs soulevé le même question. Ils étaient arrivés à un point où le ministre, son adjoint et quelques hauts fonctionnaires rencontraient entre 40 et 60 groupes, ce qui les empêchait de faire quoi que ce soit d'autre pendant deux ou trois mois. Ils cherchaient donc aussi une solution de rechange.

M. Nininger: Selon moi, c'est le ministre et non pas le ministère qui doit demander les avis. Il conviendrait que le ministère formule des recommandations, mais la responsbilité en matière de consultation doit incomber au ministre. C'est à lui de décider qui il veut rencontrer. Cela ne devrait toutefois pas empêcher le ministre de demander des mémoires écrits pour le cas où certains groupes seraient exclus.

Donc le ministre des finances pourrait dresser une liste de 20 ou 30 groupes, représentant divers secteurs de l'économie qu'il souhaite rencontrer. Cela se fait d'ailleurs déjà si l'on pense aux groupes de pression qui vont faire valoir leurs point de vue avant que le budget ne soit élaboré. Cela peut se faire de vive voix ou par écrit. Cependant, il faut limiter la durée du processus. Mais rien n'empêche les groupes qui peuvent se présenter en personne de faire valoir leurs points de vue par écrit.

Le président: Monsieur de Jong.

[*Text*]

Mr. de Jong: Did you do any examination at all as to the process within the Department of Finance that results in this finished document—The Budget? There is the consultation part. To me that is a mystery—you have the Department of Finance, you have the economists, you have the various people—how they come up with the budget, the process in there and the evolution of that process.

Mr. Hart: We did a little, but I sense from your question that you really would like a more in-depth look at this than we carried out. Our real purpose was to get an overview of the process, not the ins and outs of it. I think there is a little in here that might help, but not very much.

Mr. de Jong: It seems to me that should become important as well the more complex and interdependent the society is: being able to have either computer models or whatever where you run various scenarios through—that you have to have your contacts in almost every sector of the society and the economy that if you do this what effect that would have—in order to know what you are actually doing when you are bringing down your budget; that all at once a few months down the line there are not major surprises; that, my God, you have just destroyed some industry or other because of some measure you have taken that nobody was quite aware of before. I am sure, regardless of political stripe, that any good technician and any good politician wants to avoid that. I am sure there must be some evolution within the department to make certain that those types of situations do not occur.

Dr. Nininger: I think your comment can be extended beyond the Department of Finance, because other government departments look at the impact of policy. That does take place, but it is not something that is, to the best of my knowledge, publicly documented.

Mr. Hart: One of the things that we know does happen in the Department of Finance—that we did find out from our work—is an unholy scramble once the budget is announced. Because it is not scheduled—there is some sense that one is coming, but it is not a deadline—and you always have other work to do, so when it is announced, then a small group of people really have to scramble for a few weeks to make it all happen. By getting into a regularized, institutionalized annual process you allow some more forward planning to take place that can perhaps facilitate some of that.

Mr. de Jong: Thank you.

The Chairman: Dr. Nininger, we thank you and your colleagues for sharing with us the benefits of your research. You have given us a great deal of information we can use in our study of this important and fascinating area. I thank you on behalf of the members of the committee; and I thank the members for their attendance this evening.

Dr. Nininger: Thank you.

The Chairman: The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[*Translation*]

M. de Jong: Avez-vous étudié le processus d'établissement du budget définitif du ministère des Finances? Il existe déjà un élément de consultation. Il y a au ministère des Finances des économistes et divers experts qui sont chargés du processus d'établissement du budget qui demeure un véritable mystère pour moi.

M. Hart: Nous avons passé brièvement ce processus en revue, mais j'ai l'impression que vous aimeriez plus de détails que nous n'en avons cherché dans le cadre de notre étude, qui reste quand même assez superficielle. Certaines de nos données pourraient cependant vous être utiles.

M. de Jong: Je trouve que dans une société comme la nôtre, qui devient de plus en plus complexe et interdépendante, nous devrions avoir, par exemple, des modèles informatisés ou un moyen d'analyser divers scénarios pour évaluer l'incidence de diverses mesures sur les secteurs de l'économie. À cet égard, les groupes qui participent au processus de consultation pourraient vous être très utiles. Cela vous permettrait d'avoir une idée beaucoup plus précise des répercussions du budget et éviterait les trop grosses surprises au bout de quelques mois comme, par exemple, l'anéantissement total d'une industrie, suite à une mesure budgétaire dont on n'avait pas prévu l'incidence. Je suis persuadé que les bons technocrates et hommes politiques, quelles que soient leurs allégeances politiques, souhaitent éviter cela à tout prix. Il faudrait que le ministère adopte un mécanisme qui lui permette d'éviter justement ce genre de problème.

M. Nininger: Vos propos ne s'appliquent pas uniquement au ministère des Finances, mais à tous les ministères, car ils doivent tous tenir compte de l'incidence de la politique. Il existe déja des mécanismes pour ce faire, mais que je sache, aucune étude publique n'a été faite sur cet aspect de la question.

M. Hart: Notre étude nous a permis de constater combien tout le monde doit se précipiter au ministère des Finances, quand on annonce le dépôt d'un budget. Comme le budget n'est pas déposé à date fixe, il n'y a pas d'échéance. Cela veut dire que les employés du ministère s'occupent de leurs autres tâches, et quand la date du budget est annoncée, un petit groupe d'experts doit se débrouiller et travailler d'arrache-pied pendant quelques semaines pour produire le document à temps. En adoptant un cycle budgétaire annuel fixe, on favorise une meilleure planification.

M. de Jong: Merci.

Le président: Monsieur Nininger, je tiens à vous remercier, vous et vos collègues, d'être venus nous faire part des conclusions de vos recherches. Vous avez fourni énormément de renseignements qui nous seront utiles dans notre étude de cette question fondamentale et des plus intéressante. Je vous remercie donc au nom des membres du Comité et je remercie les membres d'être venus participer à notre séance de ce soir.

M. Nininger: Merci.

Le président: La séance est levée.

Book Tarif
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Thursday, September 26, 1985

Chairman: Albert Cooper

Procedure and Organization

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le jeudi 26 septembre 1985

Président: Albert Cooper

Procédure et de l'organisation

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

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 Conference Board of Canada:
James R. Nininger, President;
Kenneth Hart;
Charles Barrett, Vice-President (Research).

Du «Conference Board» du Canada:
James R. Nininger, président;
Kenneth Hart;
Charles Barrett, vice-président (Recherche).

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Thursday, September 26, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 4

Le jeudi 26 septembre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25594—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
James A. McGrath
André Ouellet—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Arnold Malone
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 26, 1985
(6)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 9:38 o'clock a.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper, Paul Dick, Jacques Guilbault and Doug Lewis.

Alternates present: Bruce Halliday, Robert Kicks and Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witness: *From the Canadian Organization of Small Business*: Geoffrey Hale, Vice-President, Policy and Governmental Relations.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 16, 1985, Issue No. 2*).

The witness made a statement and answered questions.

On motion of Doug Lewis, it was agreed,—That when requested by the witnesses, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses who are invited to appear before the Standing Committee on Procedure and Organization in relation to its Order of Reference respecting the budgetary process.

Questioning resumed.

On motion of Doug Lewis, it was agreed,—That the brief presented today by Geoffrey Hale, on behalf of the Canadian Organization of Small Business, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See appendix "PROC-01"*).

Questioning resumed.

At 10:45 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 SEPTEMBRE 1985
(6)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 9 h 38, sous la présidence d'Albert Cooper.

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper, Paul Dick, Jacques Guilbault et Doug Lewis.

Substituts présents: Bruce Halliday, Robert Hicks et Allan Lawrence.

Également présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoin: *De l'Organisation canadienne de la petite entreprise*: Geoffrey Hale, Vice-président, Politique et relations gouvernementales.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien (*Voir procès-verbal et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

Sur motion de Doug Lewis, il est convenu,—Que, si requis par les témoins, des frais de déplacement et de subsistance raisonnables soient remboursés aux témoins qui sont invités à comparaître devant le Comité permanent de la Procédure et de l'Organisation relativement à son ordre de renvoi au sujet du processus budgétaire.

La période de questions reprend.

Sur motion de Doug Lewis, il est convenu,—Que le mémoire présenté aujourd'hui par Geoffrey Hale, au nom de l'Organisation canadienne de la petite entreprise, soit imprimé en appendice au Procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir appendice «PROC-01»*).

La période de question reprend.

A 10 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Thursday, September 26, 1985

• 0940

The Chairman: Ladies and gentlemen, we can start the meeting. We have with us this morning, Mr. Geoffrey Hale, Vice-President, Policy and Governmental Relations, Canadian Organization of Small Business. I am sure most, if not all, of you have had dealings with Mr. Hale in the past. I know I certainly have. We are pleased to have him here because, certainly, the process we are going through will have quite an impact and an effect on people like himself. So he is certainly a very important witness to us.

I would just add before we go on to that. I really appreciate you all coming out this morning. I have had some problems with quorums and we know it is difficult. Everybody is really busy. But we have some housekeeping matters we must take care of and, in order to do that, we have to have six members of the committee. So we may make it yet today and, if that happens, I hope you will not mind me interrupting you quickly to do some housekeeping work. Failing that, we will try to do it at our next meeting.

Mr. Hale, I understand you have an opening statement. Please proceed with that and, then, with your permission, we would like to open it up to the members for some questions or comments.

Mr. Geoffrey Hale (Vice-President, Policy and Governmental Relations, Canadian Organization of Small Business): Thank you very much, Mr. Chairman. Could you give me some idea of what your timeframe is for this?

The Chairman: About an hour.

Mr. Hale: Fine. Thank you.

Mr. Lewis: That is for the whole meeting.

The Chairman: We are very patient. We will allow you to speak as long as you want, as long as it is not over 10 minutes.

Mr. Hale: The Canadian Organization of Small Business, on behalf of its 6,000 members across Canada, appreciates the opportunity to appear before the Standing Committee on Procedure and Organization to discuss the 1985 budget paper, the Canadian budgetary process proposals for improvement. We believe that the discussion paper provides considerable opportunities for enhancing the progress that has been made in the federal budget process.

There are a number of objectives that have been outlined in the paper—among them, making the process of tax legislation more predictable, thus easing the problems of taxpayer compliance arising from the uncertainties of the present process. A second is enhancing the federal government's

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le jeudi 26 septembre 1985

Le président: Mesdames et messieurs, nous pouvons commencer. Nous avons comme témoin ce matin M. Geoffrey Hale, vice-président responsable des politiques et des relations avec les gouvernements de l'Organisation canadienne de la petite entreprise. Je suis certain que la plupart d'entre vous, sinon tous, ont déjà rencontré M. Hale. Personnellement, c'est certainement mon cas. Nous sommes heureux de l'avoir comme témoin car il est certain que le fruit de nos délibérations aura de fortes conséquences pour les gens qu'il représente. C'est donc un témoin très important que nous accueillons.

J'aimerais ajouter une chose avant de véritablement commencer. Je vous remercie vivement d'être venus ce matin. J'ai eu quelques problèmes de quorum et nous savons que ce n'est pas facile. Tout le monde est très occupé. Cependant, nous avons quelques questions internes à régler et pour ce faire il faut que six membres du Comité soient présents. Nous y arriverons peut-être aujourd'hui, et dans cette éventualité, j'espère que vous ne m'en voudrez pas de vous interrompre pour régler rapidement ces petites questions. Dans le cas contraire, nous essaierons d'y voir lors de la prochaine réunion.

Monsieur Hale, je crois comprendre que vous avez une petite déclaration à nous faire. Je vous en prie, allez-y, puis avec votre permission, nous ouvrirons une période de questions.

M. Geoffrey Hale (vice-président, Politiques et relations avec les gouvernements, Organisation canadienne de la petite entreprise): Merci beaucoup, monsieur le président. Pourriez-vous me donner une petite idée de la durée de cette séance?

Le président: Environ une heure.

M. Hale: Très bien. Merci.

M. Lewis: Une heure pour la réunion.

Le président: Nous sommes très patients. Vous pouvez parler aussi longtemps que vous voudrez, à condition que cela ne dépasse pas dix minutes.

M. Hale: L'Organisation canadienne de la petite entreprise, au nom de ses 6,000 membres répartis dans tout le Canada, vous remercie de cette invitation à comparaître devant le Comité permanent de la procédure et de l'organisation pour discuter du document budgétaire de 1985, intitulé *Le processus budgétaire canadien: propositions d'amélioration.* Nous croyons que ce document de travail offre de nombreuses possibilités permettant d'accroître les progrès déjà réalilsés en matière de processus budgétaire fédéral.

Ce document définit un certain nombre d'objectifs visant entre autres à rendre plus prévisible le processus d'établissement de la législation fiscale, atténuant ainsi les problèmes que posent aux contribuables soucieux du respect des lois les incertitudes du processus actuel. Deuxièmement, il vise à

[*Texte*]

leadership in the area of fiscal policy within a framework of effective consultation and co-operation, both with provincial governments and the private sector.

A third objective is enhancing the role of Parliament and individual members, particularly in the effective scrutiny of technical provisions of tax legislation. Fourth is correcting the legal flaws of the existing system which are offensive to many Canadians, specifically, situations whereby legislation is enacted without the authorization of Parliament as the peoples' representative.

We believe that the proposals outlined in the discussion paper will contribute substantially to those objectives. That is not to say that those objectives cannot be enhanced by certain changes but, rather that the proposals provide a very positive framework for action.

First of all, COSB supports the discussion papers proposal to establish a more or less fixed date for the presentation of the annual federal budget. The discussion paper makes a very convincing argument with regard to the proposed dates between mid January and mid February, so we will not elaborate on that beyond what we have done in our written statement.

COSB also supports the discussion paper's proposal to introduce technical legislation of a housekeeping character before the budget for the separate consideration of an appropriate committee or committies of the House of Commons. This could permit the kind of effective review which has often been impossible in the past, due either to the cumulative pressures for the passage of legislation or, dare I say it, the all-or-nothing partisanship which frequently characterizes budget debates.

COSB recommends in the context of proposed structural changes that, wherever possible, the government table separate discussion papers prior to the budget. This is in order to facilitate the considerations of major structural changes to tax policy, both in terms of their general impact on broader questions of economic and social policy and of the review of technical concerns which may result from such changes. Examples we have seen of this in recent years, for better or for worse, include proposed measures for the indexing of certain elements of the Income Tax Act relating to investment, the transfer of the federal sales tax to the wholesale level and, more recently, the protracted debate on various elements of pension policy, including individual retirement savings programs. In fact, the 1984 budget discussion paper was in effect reflected to some considerable degree in the 1985 budget provisions introduced by the Minister of Finance.

• 0945

Obviously, some issues are more likely to receive effective technical consideration than others, particularly when there are emotional issues of economic opportunity or distributive

[*Traduction*]

renforcer le rôle de premier plan du gouvernement fédéral dans le domaine de la politique fiscal dans un cadre de consultation et de coopération véritable à la fois avec les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Troisièmement, il vise à renforcer le rôle du Parlement et des députés en permettant un véritable examen des dispositions techniques de la législation fiscale. Quatrièmement, il vise à corriger les défauts juridiques du système actuel que tant de Canadiens trouvent inadmissibles, comme le fait que certaines mesures législatives soient promulguées sans l'autorisation du Parlement dont le rôle est pourtant de représenter la population.

Nous croyons que les propositions avancées dans le document de travail contribueront en grande partie à remplir ces objectifs. Cela ne veut pas dire pour autant que ces objectifs sont satisfaisants à 100 p. 100, mais plutôt que les propositions avancées offrent un cadre d'action très positif.

Premièrement, l'OCPE est favorable à la proposition visant à établir une date plus ou moins fixe pour la présentation du budget fédéral annuel. L'argument du document de travail relatif à une date se situant entre la mi-janvier et la mi-février est très convaincant, et par conséquent nous n'ajouterons rien à ce que nous disons déjà dans notre déclaration écrite.

L'OCPE est également favorable à la proposition visant à ce que les mesures législatives techniques à caractère interne soient déposées avant le budget pour qu'elles soient étudiées par un comité ou des comités appropriés de la Chambre des communes. Cela permettrait de soumettre ces mesures à ce genre d'examen efficace qui jusqu'à présent n'était pas possible, soit par la faute des pressions cumulées inhérentes à l'adoption d'une loi ou, oserais-je le dire, par la faute de la partisanerie du tout-ou-rien qui caractérise souvent les débats budgétaires.

L'OCPE recommande, dans ce contexte de projets de modification des structures, que chaque fois qu'il sera possible, le gouvernement dépose des documents de discussion avant le budget. Cela faciliterait l'étude de modifications importantes de structures apportées à la politique fiscale, à la fois au niveau de leur impact général sur les questions plus larges de politique économique et sociale, et de l'étude des problèmes techniques que pourraient entraîner de telles modifications. Des exemples allant du pire au meilleur n'ont pas manqué au cours des dernières années, y compris les propositions de mesures d'indexation de certains éléments de la Loi sur l'impôt relatifs à l'investissement, le transfert de la taxe de vente fédérale sur le prix de gros et, tout dernièrement, le débat interminable sur les divers éléments de la politique des pensions de retraite, y compris les programmes d'épargne-retraite individuels. En fait, les dispositions budgétaires de 1985 présentées par le ministre des Finances ont repris en grande partie ce que contenait le document de discussion budgétaire de 1984.

Il est évident que certaines questions sont plus susceptibles de faire l'objet d'une étude technique effective que d'autres, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de questions sensibles

[*Text*]

justice. However, we would hope that where possible technical and policy issues can be considered separately. This may not be possible, however, with major structural changes, in which case it may be more appropriate to establish subcommittees of the same committee of the House of Commons.

With regard to the provisional implementation of tax measures, COSB strongly supports the discussion paper's proposal to make formal legislative provisions for the implementation of certain proposed tax measures before they are actually implemented into law. The debate that has gone on for years about the government's need to assure revenues, contrasted with the taxpayer's right to expect a reasonable degree of certainty before taking measures authorized or encouraged under the Income Tax Act, has to be reconciled. If it is not reconciled, we will have the courts taking the matter out of the hands of our elected representatives. That is not appropriate in the broader questions of tax policy.

We have made three specific suggestions with regard to the proposed legislation. First of all, with regard to section 2, the legislation should not have a blanket character in applying to budget proposals, but should be applied to specific measures on the presumption of overriding national interest. Such examples could be provisions where the delay in the implementation of tax measures could result, as at present, in undesirable speculation or blatant tax avoidance.

However, to the extent that major structural changes are proposed, we would hope that the proposed legislation would not, under normal circumstances, apply to that, in order that the House of Commons might have the opportunity to review both the policy and the technical aspects of that legislation and thus avoid the shunting back and forth, which is so often characterized—even desirable changes in tax policy, where there are specific technical problems with their application to certain subjects.

With regard to section 3, the disposition of motion, we believe the House of Commons should have the power to add or delete from budget measures, subject to provincial implementation, a certain limited number of measures.

Now, obviously, the potential exists for an amendment of this character to be abused in the heat of partisan debate. So it may be appropriate, either in legislation or through the rules of the House of Commons, to set a number of items that might be subject to debate in the 10-day period.

With regard to the time limit on parliamentary consideration, we believe this is a useful, although perhaps a stressful factor, in squeezing all the measures that need be considered into 180 days of parliamentary time. However, under normal circumstances, this should allow the consideration and passage of all budget measures within the calendar year in which the budget takes place. There are exceptions, such as an election, perhaps being provided for in the legislation. However, in the interest of the expedient passage of legislation, we would

[*Translation*]

touchant aux possibilités économiques ou à la justice sociale. Cependant, chaque fois que c'est possible nous aimerions que les questions politiques et techniques soient étudiées séparément. Cela peut, bien entendu, ne pas être possible s'agissant de modifications de structures importantes, auquel cas il peut s'avérer plus opportun d'établir des sous-comités du même comité de la Chambre des communes.

Pour ce qui est de l'application provisoire des mesures fiscales, l'OCPE est très favorable à la proposition visant à officialiser les dispositions législatives pour l'application de certaines propositions de mesures fiscales avant qu'elles ne soient sanctionnées par la loi. Le débat qui fait rage depuis des années quant à la nécessité pour le gouvernement de s'assurer des recettes, s'opposant au droit des contribuables de tabler sur un degré raisonnable de certitude avant de prendre des mesures autorisées ou encouragées par la Loi sur l'impôt, doit trouver une issue. S'il n'y a pas d'issue, ce sont les tribunaux qui retireront le règlement de cette question des mains de nos représentants élus. S'agissant de questions plus larges de politique fiscale, c'est inapproprié.

Nous faisons trois suggestions spécifiques concernant la proposition de loi. Premièrement, en ce qui concerne l'article 2, la loi ne devrait pas s'appliquer sans exception aux propositions budgétaires, mais devrait s'appliquer à des mesures spécifiques invoquant la suprématie de l'intérêt national. Il pourrait s'agir de dispositions où les retards d'application de mesures fiscales pourraient avoir pour résultat, comme à l'heure actuelle, des spéculations indésirables ou des évasions fiscales flagrantes.

Cependant, dans la mesure où des modifications de structure sont proposées, nous aimerions que la loi proposée, dans des conditions normales, ne s'y applique pas, afin que la Chambre des communes puisse avoir la possibilité d'étudier à la fois la politique et les aspects techniques de cette loi, prévenant ainsi ces exercices de tir à la corde qui caractérisent si souvent même les changements souhaitables de la politique fiscale comportant des problèmes techniques spécifiques dans leur application à certains sujets.

En ce qui concerne l'article 3, la disposition des motions, nous croyons que la Chambre des communes devrait avoir le pouvoir d'ajouter ou de supprimer dans les mesures budgétaires, sous réserve d'application provinciale, un certain nombre limité de mesures.

De toute évidence, les amendements de ce genre peuvent se prêter à des abus dans la chaleur du débat partisan. Il serait donc peut-être opportun, soit dans le cadre de la loi, soit dans le cadre des règles de la Chambre des communes, de déterminer un certain nombre de postes pouvant faire l'objet de débat pendant la période de 10 jours.

Pour ce qui est des délais d'étude parlementaire, nous croyons qu'il est utile, bien que parfois peut-être stressant, que toutes les mesures devant être étudiées le soient dans un délai de 180 jours de temps parlementaire. Cependant, en circonstances normales, cela devrait permettre l'étude et l'adoption de toutes les mesures budgétaires pendant l'année civile à laquelle ce budget s'applique. Il y a des exceptions, comme par exemple en temps d'élection, qui sont peut-être prévues dans la loi. Cependant, dans l'intérêt de la rapidité d'adoption de la loi,

[*Texte*]

suggest that an elapsed time limit of 270 days also be added to the measure, perhaps with the provision to void that time limit in the event of an election.

We would welcome any questions or comments you may have with regard to this very useful discussion paper on improving the budgetary process.

• 0950

The Chairman: Thank you, Mr. Hale, for your comments and for your brief which really does go directly to the problem we are discussing.

Mr. Lewis, do you have a question?

Mr. Lewis: I have a few questions, if I may, Mr. Chairman, specifically on the paper.

First of all, I want to thank Geoffrey for the effort that COSB has put to this exercise that we are involved in. I appreciate the expertise and interest this organization can bring to what we are trying to do.

I have three questions, though. Number one is sort of a two-part question. COSB talks about the introduction of technical legislation of a housekeeping character before the budget, and I sometimes, as a chartered accountant and a lawyer, have a little trouble with what is housekeeping and what makes changes that cause ripple effects throughout the business community.

Mr. Hale: That is a legitimate comment.

Mr. Lewis: For that reason I would argue that I would like to see it all at the same time of the year, let us say winter-spring.

Having said that, I would like to move to the question which was also mentioned by Mr. Sharp, and that is the tabling of discussion papers prior to the budget. I wonder if that is not going to cause us to be second-guessing before the budget and triple-guessing after the budget. You know, you are going to have the discussion paper tabled; you are going to have COSB's budget presentation, which you will naturally want to get out in order to be seen to be ahead of other interest groups; you are going to have the other interest groups' speculation as to what the budget should do, based on those discussion papers; then you are going to have the Minister of Finance; then you are going to have the post-budget analysis, and by that time nobody will know which way is up.

Mr. Hale: I hear you, Mr. Lewis, but fact remains, though, that the budget process has become a year-round process, and we are currently engaged in year-round, multi-year discussions with the Ministry of Finance on an ongoing series of issues. The pension debate, as you are well aware, started to come to a slow boil around 1979, and it was constantly on the burner in one form or another with one white paper, royal commission, or parliamentary committee inquiry for a period of six years before the measures were brought down in the last budget, which will hopefully stabilize it for a few years.

[*Traduction*]

nous suggérerions qu'un délai limite de 270 jours soit également ajouté à cette mesure, avec peut-être la possibilité d'annuler ce délai en cas d'élection.

Nous sommes prêts à répondre à toute question ou à tout commentaire concernant ce document de travail très utile sur ces propositions d'amélioration du processus budgétaire.

Le président: Merci, monsieur Hale, de vos commentaires et de votre mémoire qui portent directement sur la question que nous discutons.

Monsieur Lewis, vous voulez poser une question?

M. Lewis: J'ai quelques questions à poser, si vous me le permettez, monsieur le président, tout particulièrement au sujet du document.

Premièrement, je tiens à remercier Geoffrey pour la participation de l'OCPE à l'exercice qui nous occupe. Je remercie son organisation de l'aide qu'elle nous apporte dans nos efforts.

J'ai trois questions à poser. Ma première question est une sorte de question en deux volets. L'OCPE parle du dépôt de mesures législatives techniques à caractère interne avant le dépôt du budget et parfois, en tant que comptable agréé et qu'avocat, je me demande ce qu'on entend par interne et quels sont les changements qui ont des effets en cascade sur l'ensemble de la communauté des affaires.

M. Hale: C'est une question tout à fait légitime.

M. Lewis: C'est la raison pour laquelle, personnellement, j'aimerais que tout se fasse au même moment de l'année, disons la période hiver/printemps.

Ceci dit, j'aimerais passer à cette question dont nous a également parlé M. Sharp, à savoir le dépôt de documents de discussion avant la dépôt du budget. Je me demande si cela ne fera pas de nous des ressasseurs d'avant le budget qui, après lui, se remettront gaiement à ratiociner. Le document de discussion sera déposé; l'OCPE présentera son propre budget, budget que tout naturellement elle voudra présenter le plus tôt possible pour prendre de vitesse les autres groupes d'intérêt. Ces autres groupes d'intérêt spéculeront quant au contenu du budget en fonction de ces documents de discussion; puis viendra le tour du ministre des Finances; puis viendra l'analyse postbudgétaire et plus personne n'y comprendra plus rien.

M. Hale: Je vous entends, monsieur Lewis, mais le fait demeure, cependant, que le processus budgétaire est devenu un processus annuel, et qu'à l'heure actuelle nous participons à longueur d'année à des discussions, pluriannuelles avec le ministère des Finances portant sur une série de questions d'intérêt permanent. Le débat sur les pensions, comme vous ne l'ignorez pas, a commencé tout doucement aux alentours de 1979, et il s'est poursuivi de manière permanente sous une forme ou sous une autre, sous forme de Livre blanc, de Commissions royales ou d'enquêtes parlementaires pendant six ans avant que des mesures ne soient proposées dans le dernier

[*Text*]

The issue of capital gains has been a perennial discussion topic. We had a paper in 1980, which was followed by some budget changes in 1981, which was followed by a wholesale retraction of budget changes in 1982. That put it on the back burner for a couple of years, except for farmers.

So effectively we already have the kind of perennial discussion process to which you refer.

Mr. Lewis: But the tabling of those discussion papers does sort of crystalize things if they are going to be immediately before the budget.

Mr. Hale: I did not say immediately before the budget. I said before the budget but they could be phased through the year. I would think that if you were going to table a discussion paper in September, and it was a highly complex issue, you would be taking at least 16 months to come up with a workable piece of legislation.

To give you a current example, the value added tax, which you may have seen intimations of, is something that is currently under discussion between the Department of Finance, the provinces, and the private sector. We do not know quite yet what we are discussing, but we know there is a range of options out there; and we are all canvassing our options, and we are all discussing technicalities back and forth.

• 0955

We have been told that in theory it might be possible to see a discussion paper either some time during the winter or attached to the next budget—nobody is quite sure which—and that some future action would take place in 1988 or thereabouts. So it is in that extended timeframe rather than a compressed timeframe that we made the suggestion.

Mr. Lewis: All right, fair enough.

My second question is this: In the budgetary papers the time limit on parliamentary considerations is referred to as 180 sitting days.

Mr. Hale: Yes.

Mr. Lewis: By my calculation that could take you from February 15, 1985 to February 15, 1986.

Mr. Hale: Yes.

Mr. Lewis: That spans calendar years. How do you feel about that?

Mr. Hale: I think the period in the elapsed time is too long.

Mr. Lewis: So then how do you relate that to 270 elapsed days?

Mr. Hale: Elapsed days as opposed to sitting days. When I say elapsed days, as ordinary Canadians see a calendar as opposed to . . .

Mr. Lewis: Seven into 27 is . . .

[*Translation*]

budget, mesures qui, nous l'espérons, stabiliseront la situation pendant quelques années.

La question des plus-values fait l'objet d'un débat perpétuel. Nous avons eu un document en 1980 qui a été suivi par quelques modifications budgétaires en 1981, qui ont été rétractées en bloc en 1982. Cette question sera ensuite oubliée pendant un ou deux ans, sauf pour les agriculteurs.

Donc, ce processus de discussion permanente dont vous parlez existe déjà.

M. Lewis: Oui, mais le dépôt de ces documents de discussion joue en quelque sorte un rôle de cristallisant s'ils sont déposés immédiatement avant le budget.

M. Hale: Je n'ai pas dit immédiatement avant le budget. J'ai dit avant le budget mais que cela pourrait se faire progressivement pendant l'année. Selon moi, si vous déposiez un document de discussion en septembre et qu'il s'agissait d'une question très complexe, il faudrait au moins seize mois avant de proposer une mesure législative pratique.

Pour vous donner un exemple récent, la taxe à la valeur ajoutée, dont on entend parler périodiquement, est une question qui fait actuellement l'objet de discussions entre le ministère des Finances, les provinces et le secteur privé. Nous ne savons pas encore exactement de quoi nous discutons, mais nous savons qu'il existe toute une série d'options; nous lançons tous des ballons d'essai et nous discutons entre nous des détails techniques qu'il reste à régler.

On nous a parlé de la possibilité qu'un document de travail soit publié cet hiver ou annexé au prochain budget, mais personne ne savait au juste ce qu'il en était. L'on nous a également annoncé la possibilité de mesures concrètes en 1988 environ. Donc, cette recommandation pour le long terme plutôt que pour le court terme.

M. Lewis: Très bien, je vois.

Voici donc ma deuxième question: les documents sur le budget proposent une limite de 180 jours de séance pour l'étude au Parlement.

M. Hale: C'est exact.

M. Lewis: Mais d'après mes calculs, cela prendrait du 15 février 1985 au 15 février 1986.

M. Hale: C'est exact.

M. Lewis: Cette période chevauche deux années civiles. Quel est votre avis là-dessus?

M. Hale: Je trouve que la période prévue est beaucoup trop longue.

M. Lewis: Alors, quel rapport établissez-vous avec ces 270 jours complets dont il a été question?

M. Hale: Nous parlons de jours complets par opposition à des journées de séance. Quand je parle de jours complets, je veux dire que lorsque les simples Canadiens regardent un calendrier au lieu de . . .

M. Lewis: Et si l'on divise 27 par 7, cela nous donne . . .

[*Texte*]

Mr. Hale: It is 9 months.

Mr. Lewis: It is 9 months. So you would have it go to . . .

Mr. Hale: To November 15.

Mr. Lewis: All right.

Mr. Chairman, I intend to ask this same question of all witnesses.

How would the people you represent feel about us pushing as a committee to have tax legislation finalized by June 30 of the year in which it is brought down, as they do in Britain?

Mr. Hale: Finalized meaning receiving Royal Assent?

Mr. Lewis: Absolutely.

Mr. Hale: On major structural issues it would mean that you would need a much longer lead time before the budget to canvass all the possibilities. In other words, if you were bringing something . . .

Mr. Lewis: Just a second. This takes into account that the fall will be spent in the consultation process and that the governments will make their decisions and go with them.

Mr. Hale: However, the consultation process largely depends on whether or not you are tilting at windmills or whether or not you are dealing with a specific set of proposals that you can get your teeth into. As you know, as an accountant you can say: Hypothetically the following things can happen within my frame of reference. However, inasmuch as there are accounts all across the country with different industrial concerns, different regional concerns and different technical concerns, and our concerns are going to be different from the $200-an-hour people on Bay Street, to the extent that those things can be synthesized into one paper for discussion so we know what we are responding to, at that point a three- or four-month budget period makes eminently good sense.

However, there are times when for political reasons a government may not wish to tip its hand. Let us take the hypothetical example, because it is not on anybody's agenda that I know of, of the guaranteed annual income proposed by Mr. Macdonald, together with the scrapping or substantial modification of a whole range of social programs. I cannot think of anything that would be more likely to get the government's political future in a wringer if it wanted to float something too specific too early, and it might rather take its chances on a nine-month budgetary process.

Mr. Lewis: You could just forestall the implementation date, could you not?

Mr. Hale: It depends how well developed the proposals were, or how badly developed. We remember the federal sales tax changes in 1982, which were great for the domestic automobile industry and murder for 90% of the rest of the economy. So a major study group was put together by, I think, Mr. Lalonde at the time, and effectively they ended up sitting on a major draft piece of legislation, taking the part of it that

[*Traduction*]

M. Hale: Il s'agit de 9 mois.

M. Lewis: Donc, vous nous recommandez 9 mois . . .

M. Hale: Jusqu'au 15 novembre.

M. Lewis: Très bien.

Monsieur le président, j'ai l'intention de poser la même question à tous les témoins.

Comment est-ce que vos commettants réagiraient si notre Comité recommandait que la Loi fiscale soit finalisée au 31 juin de l'année où elle est déposée, comme c'est le cas en Grande-Bretagne?

M. Hale: Par finaliser, est-ce que vous entendez la sanction royale?

M. Lewis: Tout à fait.

M. Hale: Il faudrait prévoir une période de planification beaucoup plus longue avant le dépôt du budget pour envisager toutes les possibilités. Sur quoi je veux en venir, c'est que si vous déposez un document . . .

M. Lewis: Un instant. L'automne serait réservé au processus de consultation et les gouvernements pourraient alors prendre leurs décisions et les appliquer.

M. Hale: Mais le processus de consultation dépend de la nature des propositions, je veux dire si elles sont valables ou non. Un comptable peut toujours prévoir ce qui se produira dans telle ou telle éventualité dans son domaine. Mais nos préoccupations sont différentes des experts à 200$ l'heure de la rue Bay. Et si nous pouvions avoir un document de discussion qui porterait sur toutes nos préoccupations, du domaine industriel, régional ou technique, nos périodes d'étude de trois ou quatre mois seraient tout à fait raisonnables.

Mais il se peut que pour des raisons politiques, le gouvernement ne soit pas trop pressé de mettre cartes sur table. Je vais vous donner un exemple de mesures que ne préconise, que je sache, aucun parti politique. Je veux parler du revenu annuel garanti que propose M. Macdonald de concert avec la suppression ou la modification en profondeur de toute une série de programmes sociaux. Ce genre de mesures, à mon avis, mettraient en danger l'avenir politique du gouvernement et c'est pourquoi il préfère ne rien émettre de trop précis trop tôt. Voilà pourquoi à mon avis, le gouvernement serait plutôt en faveur d'un processus budgétaire de 9 mois.

M. Lewis: On pourrait tout simplement reporter à plus tard la date de mise en vigueur, ne croyez-vous pas?

M. Hale: Tout dépend si les recommandations ont été bien structurées ou non. Nous nous souvenons très bien des modifications que le gouvernement fédéral a apportées à la taxe de vente en 1982. Ces modifications ont beaucoup profité à l'industrie automobile du pays mais ont été désastreuses pour les 90 p. 100 de l'économie. Un groupe d'étude important a été mis sur pied par M. Lalonde, je crois, à l'époque, et ils ont été obligés de retarder un gros projet de loi, de n'en retenir que les

[*Text*]

applied to the automobile industry and scrapping the rest of it. So you are in that back and fro regardless.

Mr. Lewis: I am sitting here not as a representative of the government on this committee. I think this is about as non-partisan a committee as we can get, I would hope. I do not care what government is in power, what bureaucrats are involved. I am looking after the interests of the people I represent and used to represent for a living. The nonsense of delay because legislation is not even drafted used to upset my clients, myself, my partners, and everybody else. When I ask those questions, Geoff, what I am driving at is: Can you not join as a representative of the business community in saying we have to have a specific budget date? The Conference Board said that we alone among countries stand alone in our confusion on budget. I want to eliminate that.

• 1000

Having said that, I also want us to force bureaucrats—no matter who is in power—to produce legislation so that the people out there—everybody other than 282 of us—understand what is going on and have some finality to it.

Mr. Hale: I wish we could support a shorter time-frame on legislation, because I share your concerns. For example . . .

Mr. Lewis: Are you asking for lobbying time?

Mr. Hale: No, I am asking for time for Parliament and the rest of the country to look at what is drafted and see if it is right the first time around.

Mr. Lewis: No, no. I am talking about the implementation of what is in that budget. I am talking about the nuts and bolts.

Mr. Hale: —of legislation, yes. If I had enough confidence in the Ministry of Finance . . .

Mr. Lewis: If you had enough confidence in the officials . . .

Mr. Hale: I did not say the Minister; I said the Ministry. I have an enormous amount of confidence in the Minister of Finance. However, regardless of the improvements of consultations, which have come about over the past four years—and I must say that on a detailed consulation basis, we have a better relationship with the officials of the Ministry of Finance than we have ever had in terms of discussing the implementation of proposals and the design of proposals—the fact remains that the thinking is often so little developed on issues that to expect people to go from pillar to post in three and one-half to four months is simply not realistic; otherwise we get squeezed by deadlines and we end up with garbage legislation.

Mr. Lewis: This is my last question, Mr. Chairman.

Why can they can do it in England, then?

Mr. Hale: That is a good question.

Mr. Lewis: Thank you. Perhaps that is what we should study.

[*Translation*]

dispositions qui s'appliquaient à l'industrie automobile et de supprimer le reste. Donc, sans égard à la décision prise, cette espèce de va-et-vient se poursuivra.

M. Lewis: Je ne représente pas le gouvernement au sein de ce Comité. Notre Comité est aussi non partisan que possible. Je n'ai cure du gouvernement au pouvoir ou des fonctionnaires en place. Je ne songe qu'aux intérêts de mes commettants et des gens que je gagnais ma vie à représenter. Mes clients, mes associés, moi-même et tout le monde nous énervions beaucoup des retards qui étaient attribuables au fait que la loi n'avait même pas été rédigée. Je vous pose ces questions, Jeff, parce que j'aimerais savoir pourquoi ne vous joindriez-vous pas à la collectivité des affaires pour réclamer une date budgétaire fixe? D'après le *Conference Board*, nous sommes le seul pays qui a un processus budgétaire aussi confus. J'aimerais bien que l'on remédie à cette situation.

Cela dit, je voudrais aussi que nous obligions les fonctionnaires, sans égard au parti au pouvoir, à produire une loi de sorte que tous les Canadiens, et non seulement les 282 représentants élus du peuple, puissent comprendre la situation clairement.

M. Hale: Je partage vos préoccupations et c'est pour cela que nous sommes en faveur d'une loi à plus court terme. Par exemple . . .

M. Lewis: Est-ce que vous réclamez une période de lobbying

M. Hale: Non, je voudrais tout simplement que le Parlement et les citoyens canadiens aient le temps d'étudier le projet de loi et d'en déterminer l'exactitude du premier coup.

M. Lewis: Mais je vous parle moi de la mise en vigueur de la disposition du budget. Je vous parle de détails.

M. Hale: Des dispositions de la loi, oui. Si j'avais confiance dans le ministère des Finances . . .

M. Lewis: Ou dans ses fonctionnaires . . .

M. Hale: Je n'ai pas parlé du ministre, j'ai bien dit: ministère. J'ai énormément confiance dans le ministre des Finances. Sans égard toutefois aux améliorations qui ont été apportées au processus de consultations ces quatre dernières années . . . et je tiens à préciser ici que nos rapports avec les fonctionnaires du ministère des Finances se sont beaucoup améliorés pour ce qui concerne la consultation en détails sur la mise en vigueur des propositions et sur la conception de ces propositions . . . Cependant, il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que tout soit réglé en trois mois et demi, quatre mois. Si nous imposons des séances trop hâtives, nous aurons des mauvais projets de loi.

M. Lewis: C'est la dernière question, monsieur le président.

Alors comment réussissent-ils en Angleterre?

M. Hale: C'est une bonne question.

M. Lewis: Merci. Nous pourrions peut-être nous pencher là-dessus.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Hale, if you do not mind, I would like to do just a couple of housekeeping matters before we go back to further questions.

The first matter is a motion that has to be put before the committee, which relates to the covering of expenses of witnesses who travel to appear before us. May I have a motion to this effect?

Mr. Lewis: I move that when requested by the witnesses, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses who are invited to appear before the Standing Committee on Procedure and Organization in relation to its Order of Reference respecting the budgetary process.

Motion agreed to

The Chairman: Are there any further questions from any of the members?

Mr. Dick.

Mr. Dick: Mr. Hale, I came a little late and I may be going over old ground. I know it will be something similar to that which Mr. Lewis has talked about.

In England, they bring in a budget usually in March of each year. By law, it is completely passed, finished and over with by August 6 of each year. Do you not think we should have something in Canada whereby 120 days after the budget has been introduced it should be completed?

Mr. Hale: I think that would be absolutely wonderful if we had any reasonable assurance that the collective wisdom of Parliament would be applied to reviewing the legislation as opposed to playing partisan politics. I am not pointing the finger at any one individual, any one party. However, we have found in the past that the resources available to members for the independent consideration of legislation is pitiful. It is not a reflection on the members as much as it is on the fact that they are not being allowed to do their jobs. I have come to members on legislation and they have been fed a bill of goods by a bunch of civil servants who have succeeded in snowing an overworked Minister on a piece of legislation or who have presented a point which, because there are so many other things in the budget, has been completely overlooked or done away with without adequate consideration.

• 1005

So until such time as there is a proper independent mechanism for reliable review, I would say the system cannot move that fast. If you can persuade the government to implement the recommendations of Mr. McGrath's report and provide committees with professional staff and somehow take the process out of the television lights, then one of these days we may actually be able to do that.

Mr. Dick: Okay. Having heard your answer, in England they have considerably less than we have for each Member of Parliament and parliamentary staff and they have less to support their committees, yet they seem to be able to do it.

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Hale, avec votre permission, j'aimerais régler quelques petits détails avant de passer aux autres questions.

La première question concerne une motion qui a été déposée concernant les frais de déplacement des témoins qui sont venus comparaître devant nous. Quelqu'un veut-il proposer une motion en ce sens?

M. Lewis: Je propose que lorsqu'ils en font la demande, les témoins soient remboursés de leurs frais raisonnables de déplacement lorsqu'ils sont invités à comparaître devant le Comité permanent de la procédure et de l'organisation pour ce qui concerne son ordre de renvoi eu égard au processus budgétaire.

La motion est adoptée

Le président: Les membres ont-ils d'autres questions à poser?

Monsieur Dick.

M. Dick: Je suis arrivé un petit peu en retard, monsieur Hale, et il se peut que mes questions aient déjà été soulevées. Le sujet que je vais aborder se rapproche sans aucun doute des questions que M. Lewis vous a posées.

En Angleterre, le budget est déposé au mois de mars de chaque année. Et conformément à la loi, il est adopté et finalisé le 6 août de chaque année. Ne serait-ce pas une bonne idée que le Canada ait une loi en vertu de laquelle le budget doit être terminé 120 jours après son dépôt?

M. Hale: À mon avis, ce serait formidable, surtout si nous avions la garantie que le Parlement userait de sa sagesse collective pour étudier le projet de loi plutôt que de jouer le jeu de la politique. Je ne vise personne, particulier ou parti. Toutefois, l'expérience acquise montre que très peu de ressources sont mises à la disposition des députés pour leur permettre d'effectuer une étude indépendante de la loi. Ce n'est pas un reproche que j'adresse aux membres mais plutôt une constatation que je fais. En effet, je trouve qu'on ne leur donne pas les moyens de bien faire leur travail. Il m'est arrivé de discuter avec des députés de projets de loi et j'ai constaté dans certains cas qu'un tas de fonctionnaires avaient réussi à faire avaler n'importe quoi à un ministre ou bien encore, à mettre un élément en lumière tandis que d'autres étaient tout simplement écartés sans que ne leur soit accordée l'attention nécessaire.

Donc, jusqu'à ce qu'on mette en place un mécanisme approprié pour effectuer une étude fiable, je doute que le système puisse avancer plus rapidement. Si vous réussissiez à convaincre le gouvernement de mettre en vigueur les recommandations du rapport McGrath, si vous fournissiez aux divers comités les experts dont ils ont besoin et si vous faisiez un peu moins de spectacle, je pense qu'on pourrait réussir.

M. Dick: Très bien. Mais vous savez, en Grande-Bretagne, les députés, le personnel et les comités ont beaucoup moins de ressources à leur disposition, et cependant, ils réussissent.

[*Text*]

Mr. Hale: Treasury is God.

Mr. Dick: In England or here?

Mr. Hale: In England.

Mr. Lawrence: They do not always do it successfully.

Mr. Dick: Well, they get . . .

Mr. Lawrence: They get themselves caught in the wringer too.

Mr. Dick: I am sure. I think there is no way of 100% perfection.

Mr. Hale: I did not say they were perfect, I just said they tended to have their own way a lot more.

Mr. Dick: Okay. In this country we had a budget on May 23, and four months have now passed. Do you not think that in that period of time—even at the end of three months, by the end of August . . . Did not most people and pressure groups and other groups know and have their representations in on what the budget package was about in that three-month period of time?

Mr. Hale: I can give you two specific examples where we do not even know what we are shooting at. One is the provision relating to RRSP investment in small business, an area where there is all-party support, an area where the government has taken enormous support from the broad population, and there was no visible action taken before July 1 to tell us what we were even looking at. We still do not have any formal idea of what the Ministry of Finance is talking about, although I give them full credit for discussion in the meantime.

The second area is a related area and has to do with the rules governing the investment of pension funds in small business and the three-for-one investment incentive allowing them to put $3 out of the country for every dollar from pension funds that is ultimately invested in small business. Again, the investment community has not the foggiest idea what it is supposed to be commenting on other than the general principle. So in theory we may know what we are shooting at, but in practice we are still shooting at shadows.

Mr. Dick: All right, but they have identified the problem within that three-month period of time. If that legislation had come forth for committee consideration, would it not have been at that stage that we would have been grilling officials and the Minister as to exactly what they meant? Could we have not done that within that three-month period of time?

Mr. Hale: If you were not working on anything else. There are a number of issues that frankly, because of various political and organizational pressures, there has been very little time to deal with.

Another example on that side is the measure dealing with giving Revenue Canada absolute priority in the collection of delinquent tax revenues in the case of an insolvency. There is a parallel piece of legislation in the works. I do not know if any members of this committee were involved in the committee of the previous Parliament that considered a similar piece of

[*Translation*]

M. Hale: Le Trésor est considéré comme Dieu le père.

M. Dick: En Angleterre ou ici?

M. Hale: En Angleterre.

M. Lawrence: Mais ils ne réussissent pas toujours.

M. Dick: Mais ils se font . . .

M. Lawrence: Ils se font prendre aussi.

M. Dick: J'en suis persuadé. Je ne crois pas qu'il soit possible d'être absolument parfait.

M. Hale: Je n'ai jamais dit qu'ils étaient parfaits. J'ai simlement dit qu'ils réussissaient beaucoup plus à se faire écouter.

M. Dick: D'accord. Nous avons eu au Canada un budget le 23 mai. Quatre mois se sont écoulés. Ne croyez-vous pas que pendant ce temps, même au bout de trois mois, vers la fin août . . . Ne pensez-vous pas que les groupes de pression et autres groupes intéressés étaient prêts à nous faire connaître leurs réactions au bout de trois mois?

M. Hale: J'ai deux exemples précis à vous fournir de mesures dont nous ne connaissions pas vraiment les répercussions. L'une concerne l'investissement du régime enregistré d'épargne-retraite dans les petites entreprises, principe qui avait reçu l'appui de tous les partis ainsi que du grand public, mais aucune mesure concrète n'a été prise avant le 1er juillet. Nous n'avons toujours pas d'idée précise de ce qu'entend le ministère des Finances même si je reconnais que des discussions ont eu lieu à cet égard dans l'intervalle.

Ma deuxième question concerne le règlement qui régit l'investissement de fonds de pension dans des petites entreprises et les mesures incitatives de trois contre un, qui les autorisent à investir 3$ à l'étranger pour chaque dollar de fonds de pension investi dans une petite entreprise. Mais les investisseurs n'ont aucune idée de ce dont il s'agit, sauf pour ce qui concerne le principe général. Donc en théorie, nous sommes censés savoir où nous allons, mais en pratique, nous n'y voyons pas très clair.

M. Dick: Peut-être, mais le problème a quand même été cerné pendant ces trois mois. Si les comités avaient été chargés d'étudier la loi pendant cette période, n'aurions-nous pas eu le temps de demander aux hauts fonctionnaires et au ministre quelles étaient exactement leur intention? Ne croyez-vous pas que nous aurions eu le temps de faire cela pendant cette période de trois mois?

M. Hale: Si vous n'aviez pas autre chose à faire. Il y a eu toutes sortes de problèmes sur lesquels nous n'avons pas encore eu le temps de nous pencher à cause de diverses pressions politiques ou contraintes d'organisation.

J'ai un autre exemple à vous donner. Je veux parler de la mesure qui accorde à Revenu Canada la plus grande priorité pour ce qui concerne la collecte des impôts en souffrance dans les cas de faillite. On est en voie de rédiger un projet de loi parallèle. Je ne sais pas si certains membres du Comité ont fait partie du comité de la législature précédente qui a étudié un

[*Texte*]

legislation that would give employees of an insolvent business absolute priority in the event of a bankruptcy. Well, I do not know how on earth you can do both. However, with one or two exceptions there is nobody who has been able to come to grips with the issue, and nobody has been able to tell me how it is going to be resolved other than to delay the introduction of the second piece of legislation until it is a moot point. I suspect there are going to be a lot of members who had worked on this particular issue, who developed a considerable and commendable expertise on it, and who are going to be frustrated as all get out that they were shuffled out of the equation .

Mr. Dick: On a related type of a point, I understand the people in the Department of Finance and Justice who are drafting the legislation do not expect to have the legislation fully drafted until November of this year. That will be some six months after they brought in a budget.

Mr. Hale: Yes.

Mr. Dick: Would you not, in your humble opinion, think they would have considered before they presented the budget what drafting changes were going to have to be done? Do you really think if we were running an efficient shop it should take them six months after the fact to draft the legislation?

• 1010

Mr. Hale: I wish we had the legislation to consider when the budget was in place. That would at least give the accountants who advise our organization the opportunity to study it and provide some intelligent commentary, as opposed to jousting at shadows. The delay of even drafting legislation is not justifiable even on the basis of security considerations, even though Finance has a better security record than most government departments in maintaining the confidentiality of its material.

What we may need is some form of systematic interchange program, both for Parliament and for the Ministry of Finance, with the private sector—and with the broad private sector, not just the big 8 tax firms or the big 11, but other appropriate segments of the community—so they can get a longer lead on the practical drafting considerations arising out of the policy considerations, which should be finalized some time in December, if that late in the game.

Mr. Dick: Do you think if they do the discussion for policy it will be done maybe eight weeks before they actually present the budget . . . they finalize their policy in that eight weeks; they should have a pretty good idea of how they are going to draft things and it should be done before the budget, by and large?

Mr. Hale: If not before the budget, very, very soon afterwards. The idea that the fiscal year is over before . . . presuming we have a budget date somewhere between January and February 15, the fact that the fiscal year is not only over but we are half-way through the next year before we even see legislation I think is an insult to Parliament and an insult to the taxpayers.

[*Traduction*]

projet semblable visant à accorder aux employés d'une entreprise la première priorité en cas de faillite. Eh bien, je ne sais pas comment on peut faire les deux. À une ou deux exceptions près, personne n'a pu vraiment cerner le problème ni réussi à m'expliquer comment on va le résoudre, autrement que de retarder le dépôt d'un deuxième projet de loi jusqu'à ce que la question ait été mise sur le tapis. Beaucoup de députés ont dû se familiariser avec la question, et ils se sentiront frustrés de constater que l'on n'a absolument pas tenu compte d'eux.

M. Dick: Je crois savoir que les rédacteurs juridiques des ministère des Finances et de la Justice n'auront pas terminé leur projet avant novembre. Cela veut dire qu'il leur aura fallu six mois après le dépôt du budget.

M. Hale: C'est exact.

M. Dick: Ne pensez-vous pas, à votre humble avis, qu'ils auraient dû envisager les modifications que le budget allait entraîner bien avant son dépôt? Si notre système était efficace, pensez-vous vraiment qu'il leur faudrait six mois pour rédiger une lois?

M. Hale: Je souhaiterais avoir la loi sous les yeux au moment où le budget est établi. Ainsi, les comptables qui nous conseillent auraient au moins le temps de l'étudier et de nous fournir des explications bien fondées au lieu de se battre dans le vide. Le retard qu'entraîne la rédaction d'un projet de loi n'est pas justifiable, même si c'est simplement pour une question de sécurité et même si le ministère des Finances a un bien meilleur dossier sur ce plan que la majorité des autres ministères du gouvernement.

Ce dont nous avons besoin, c'est d'un programme d'échange automatique avec le secteur privé, tant pour le Parlement que pour le ministère des Finances; je veux parler du secteur privé en général, et seulement des huit ou onze entreprises fiscales les plus importantes, ainsi que les autres secteurs intéressés de la collectivité. Cela leur donnerait un peu plus de temps pour étudier toutes les considérations de politique inhérentes à ce processus, et le budget pourrait être finalisé en décembre au plus tard.

M. Dick: Ne croyez-vous pas qu'il serait possible de discuter de politique huit semaines avant le dépôt du budget. Je pense que cela suffirait pour arrêter la politique. Ne croyez-vous pas que ce serait une bonne idée?

M. Hale: Si ce processus ne se fait pas avant le budget, il faudrait qu'il se déroule tout de suite après. L'idée que l'exercice financier se termine avant . . . Mettons que l'on décide de fixer la date du budget entre janvier et le 15 février, non seulement l'exercice financier n'est pas encore terminé, mais nous nous retrouvons aussi à mi-chemin de l'année suivante, avant même de voir une loi. Moi, je trouve que c'est une insulte au Parlement et aux contribuables.

[*Text*]

Mr. Dick: Is it not also a problem in giving—as I think Mr. Lewis was referring to earlier—a certain uncertainty in the business community such that if it is six, seven, eight months later when you are trying to change things into actual legislation and nobody knows for sure, everybody holds up on investment decisions and other types . . .

Mr. Hale: Oh, absolutely . . .

Mr. Dick: —of decisions, and the only pressure that appears to be trying to get it through by November is that we have to have the forms ready for sending out for the taxpayers in January?

Mr. Hale: That is absolutely true. In this particular budget a very good example is the capital gains tax. Whatever an individual's opinion of the budget measure—and I thought it was a thoughtful and courageous piece of work—the fact is that there are an awful lot of people, particularly in the small business community, but also in the real estate community, who are wondering what changes are going to be made in this thing before it gets through Parliament, or if changes are going to be made. The amount of cynicism about the process—and I am a relatively cynical person—I find appalling. The fact remains that people are assuming this piece of legislation will not actually survive its final implementation date. I think that says something about the Russian-roulette climate which has developed around the development of tax legislation over the past number of years. I am not pointing the finger at this government. I think it is something that has developed cumulatively since 1977-78.

The same thing can be said for RRSPs. I know people who are in the business of marketing RRSPs and advising clients, people approaching retirement age, on the appropriate investment options for probably the largest part of their retirement income package. They tell me they are driven crazy over the annual *pas de deux* with the tax department, simply because there is absolutely no predictability in the system.

So your point is quite valid, and we would like to see the system tightened up a whole lot.

Mr. Dick: From where we started we have changed a little. But would you agree that, if they make their policy decisions, say, in advance of the tax date by enough lead time, that would give them a chance, at least in rough form, to draft out their legislative intentions prior to the budget? If that were done properly, we should be able to pass all budget bills and everything to do with the budget within 120 days of the budget's being presented, if the system were set up properly.

• 1015

Mr. Hale: We might eventually get it down to that. I do not think you could start there; I think you would have to work the system in eventually. If you were going to start with nine months and work it down to six months and then get it down to four months, that might be more workable rather than trying to compress the system.

[*Translation*]

M. Dick: M. Lewis a parlé tout à l'heure de ce climat d'incertitude qui règne dans le monde des affaires lorsque l'on essaye d'apporter des changements 6, 7, ou 8 mois plus tard. En effet, personne ne sait vraiment ce qui se passe, tout le monde attend avant d'investir . . .

M. Hale: Je suis tout à fait d'accord.

M. Dick: Toutes les décisions sont retardées, et si l'on finit par adopter la loi au mois de novembre, c'est plutôt pour que les formulaires soient prêts à envoyer aux contribuables en janvier.

M. Hale: Vous avez tout à fait raison. L'impôt sur les gains en capital est un très bon exemple. J'ai trouvé qu'on a fait preuve de beaucoup de courage dans le dernier budget, quoi qu'on en pense. Il n'en demeure pas moins qu'il y a beaucoup de gens, surtout au niveau de la petite entreprise, mais aussi dans le domaine de l'immeuble, qui se demandent si des changements seront faits et ce qu'ils seront d'ici à ce que la loi soit adoptée. Je suis plutôt cynique, mais je trouve que le cynisme entourant toute cette opération est renversant. En général, les gens ont l'impression que la loi ne survivra pas jusqu'à sa date de mise en vigueur. Je pense que c'est une bonne description de cette espèce de roulette russe qu'est devenue la rédaction de la loi fiscale ces dernières années. Je ne critique pas le gouvernement. C'est un phénomène qui a commencé à se manifester vers 1977-1978.

La même chose vaut pour les régimes enregistrés d'épargne retraite. Je connais des gens qui sont actifs dans ce marché et qui fournissent des conseils à leurs clients, qui sont des gens qui approchent de l'âge de la retraite. Les conseils quant aux investissements qu'ils peuvent faire avec leur revenu de retraite. Ils me disent que ce pas de deux esquissé annuellement au ministère du Revenu les rend fous parce que le système est tout à fait imprévisible.

Donc vous avez entièrement raison, il faudrait un peu plus de rigueur.

M. Dick: Nous avons quand même approté quelques changements par rapport à la situation antérieure. Mais vous conviendriez que s'ils prennent leur décision suffisamment avant la date d'imposition, cela leur donne une chance de rédiger, du moins en gros, leurs intentions législatives avant le budget? Si cela était fait convenablement, nous devrions pouvoir adopter tous les projets de loi accompagnant le budget et tout ce qui touche le budget dans les cent vingt jours suivant la présentation de ce budget.

M. Hale: Cela pourrait peut-être finir par arriver. Je ne pense pas que l'on puisse commencer ainsi; je crois qu'il faudrait reconsidérer tout le système. Si vous commenciez par neuf mois, que vous réduiriez à six puis à quatre, cela marcherait peut-être mieux que d'essayer de comprimer le système.

[*Texte*]

In order to do that, in order to take the talent we have here in Parliament and get it to do the job properly, as you suggested is possible—and I think it might be possible—I think we have to break people of some old habits. We all know what those habits are, and to the extent that we can actually get down to business and take the process out of the television limelight, over a number of years—and hopefully, the sooner the better—we may be able to get it down to that. I would like to see it start with a longer period, with the objective of moving it towards a four-month objective over a reasonable number of years; say, the life of one Parliament. If that can be done, I think that would be a tremendous service to the Canadian taxpayer.

Mr. Dick: Thank you very much.

The Chairman: Mr. Lawrence.

Mr. Lawrence: Mr. Chairman, first of all, I think we are all indebted to Mr. Hale and his organization for a very constructive and very pertinent brief and also for his pretty frank and full answers to the questions.

Just as the committee starts to nibble at this whole program and the problems that are obviously there, it would be very interesting for those of us who think we have some ideas on the subject to compare those ideas now, and by the time we finish our discussions and our deliberations, by the time it is all over . . . Certainly I, for one, am not willing yet to go out on any limb concerning speedy passage, quick passage or slow passage yet until I know a great deal more about it. But there is no question that the whole budgetary process at the moment, in just about all its aspects, is a chaotic mess, and certainly, I am not too sure whether that is the fault of the parliamentary process, the Cabinet process, the ministerial process, the departmental process or even the lack of a process involving public participation.

Mr. Hale: I do not think anybody can bow out of the responsibility for the existing system or say . . .

Mr. Lawrence: I suspect it is a combination of all three, and as we get into this thing . . . I assume we are going to study the American experience, the British experience, the West German experience, the French experience, and as parliamentarians, I think . . . There are two points I would like to make, because I think Parliament and parliamentary members bear a fair share of the responsibility for the situation we are now in.

As we deal with each one of these things, I think we have to remember that in each case those are far larger legislative bodies. Over the years, they all seem to have developed a far greater role of specialized expertise as far as people wanting to be involved in one aspect only is concerned. This is how some of them—certainly the British and the French anyway, and I suspect the West Germans—are able to produce a system that is certainly far more orderly than ours and sometimes as

[*Traduction*]

Pour cela, pour utiliser les talents que nous avons ici au Parlement et faire un travail convenable, puisque vous dites que c'est possible—et vous avez peut-être raison—je crois qu'il faut faire oublier certaines vieilles habitudes à beaucoup de monde. Nous savons tous ce que sont ces vieilles habitudes et, dans la mesure où nous pouvons véritablement nous mettre au travail et oublier les caméras de télévision après un certain nombre d'années—et le plus tôt sera le mieux—nous pourrons peut-être y arriver. J'aimerais que l'on commence par une période plus longue en se fixant l'objectif de réduire cette période à quatre mois après un certain nombre d'années; par exemple le temps d'une législature. Si c'est possible, je crois que ce serait rendre un service extraordinaire aux contribuables canadiens.

M. Dick: Merci beaucoup.

Le président: Monsieur Lawrence.

M. Lawrence: Monsieur le président, tout d'abord, nous devons tous beaucoup à M. Hale et à ses collaborateurs, qui nous ont soumis un mémoire très constructif et très pertinent. Je lui sais gré également de la franchise avec laquelle il répond aux questions qui lui sont posées.

Alors que le Comité commence à peine à étudier tout ce programme et tous les problèmes qu'il soulève, il serait très intéressant pour ceux d'entre nous qui pensent que nous avons certaines idées sur le sujet, de considérer ces idées et de voir ce qu'elles seront devenues après toutes nos discussions et délibérations. Pour ma part, je ne suis absolument pas prêt à prendre partie pour un exercice rapide ou au contraire un exercice beaucoup plus long tant que je n'en saurai pas beaucoup plus sur le sujet. Il ne fait toutefois aucun doute que tout le processus budgétaire est pour le moment, probablement à tous égards, aussi embrouillé qu'on peut l'imaginer, et je ne sais vraiment pas si c'est dû au processus parlementaire, au système des conseils de ministres, aux responsabilités ministérielles, aux modes de fonctionnement des ministères ou encore au fait qu'il n'existe pas de processus permettant la participation du public.

M. Hale: Personne ne peut, je crois, se soustraire à la responsabilité de la situation actuelle . . .

M. Lawrence: Je crois que c'est une combinaison de facteurs et qu'en examinant la chose . . . Je suppose que nous allons étudier l'expérience américaine, l'expérience britannique, l'expérience de l'Allemagne fédérale, l'expérience française, et qu'à titre de parlementaire . . . J'aimerais en fait dire deux choses, car je crois que le Parlement et les parlementaires sont largement responsables de la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Au fur et à mesure que nous examinerons chacun des éléments, nous devrons nous souvenir que dans chaque cas, il s'agit de corps législatifs beaucoup plus nombreux. Ils semblent tous avoir réussi à s'approprier un rôle beaucoup plus important d'experts spécialisés ne voulant s'intéresser chacun qu'à tel ou tel aspect particulier. C'est ainsi que certains—en tout cas les Britanniques et les Français, et probablement les Allemands de l'ouest—réussissent à avoir un système qui est certainement beaucoup plus ordonné que le nôtre et quelque-

[*Text*]

grossly catastrophic as ours as well, though, as far some budgetary processes are concerned.

But that is one thing we should remember. When we compare some of these things, they are going to be oranges and apples, really, because of the far larger numbers and the far better expertise and specialization that are available in those legislative bodies. But the other point I just want to make as far as Parliament itself is concerned, let us not rush off holus-bolus yet into any great demand to put restrictions and time limits, because I do suggest to the committee that Parliament itself, as an institution, has some rights in this whole thing.

• 1020

The only other time in our parliamentary history that we put restrictions into this process as far as, let us say, the passage of estimates is concerned, it has been equally disastrous as far as a sensible and comprehensive examination of the principles and the issues and the detail is concerned. And while we may think it might be a good idea, 180 days, etc., quite frankly right now if that restriction were put into place, as far as the passage of legislation after budget date is concerned, we might be facing even greater problems than we are right now.

Let us take the issue of de-indexing alone, which is a pretty topical, controversial issue. There are some of us who have not been able to get a straight word even yet out of our own government and our own financial ministry people as to just exactly what some of those provisions were in that budget, which is well over or getting damned close to the 120-day limit. Surely to goodness, one of the real requirements has to be that the legislation has to be introduced immediately following the budget. This business of dangling everybody on a fishing line way off and not even having the legislation ready or introduced this long after the budget is just an abysmal, gross abuse of the whole process obviously. But all I say to you, with those initial observations, is that as we get into this thing it is going to be very interesting, for some of us anyway, to compare our preconsideration image of this whole thing before and after we get into it. But I think what you are saying is the whole system has got to be made a lot more certain, a lot more sure and I would merely add that the rights of Parliament have to be guaranteed and everything as well so that Parliament itself has a very meaningful and worthwhile opportunity to consider these things and have enough time and facilities to consider these things.

Mr. Hale: That is an important and I think very valid comment, Mr. Lawrence. Obviously you have spent enough time in opposition to recognize that the shoe can be on both feet and I think your experience is valid. We have all seen how time limits can be used to ramrod legislation through without adequate consideration. So there are a number of things that have to happen before even the rather extended nine-month period can be feasible. The character of our Parliament compared with others . . . I do not know that the American experience is a valid one; I often hear that in floating good ideas from the United States but I do not know that unless we

[*Translation*]

fois tout aussi catastrophique, pour certains des processus budgétaires.

C'est en tout cas quelque chose qu' il ne faudra pas oublier. Lorsque nous comparerons les différents systèmes, il ne faudra trop mélanger les choses, car ces corps législatifs sont beaucoup plus nombreux et ont réussi à se spécialiser beaucoup plus que nous. L'autre chose que je voulais dire à propos du Parlement, c'est qu'il ne nous faut pas foncer les yeux fermés en essayant d'imposer des restrictions et des délais, car le Comité doit se rappeler que le Parlement lui-même, à titre d'institution, détient certains droits dans toute cette opération.

La seule autre fois dans l'histoire de notre Parlement où nous ayons essayé d'imposer des restrictions, du moins pour l'adoption des prévisions budgétaires, a donné des résultats aussi désastreux pour ce qui est de la possibilité d'étudier en détail et en général toutes ces questions. Si nous pouvons penser qu'une limite de 180 jours ou autre est une bonne idée, très franchement, si l'on imposait aujourd'hui cette restriction, pour ce qui est de l'adoption des lois pertinentes après la date du budget, nous pourrions nous trouver en face de problèmes encore plus sérieux que ceux que nous connaissons aujourd'hui.

Considérant simplement le sujet de la désindexation, qui est tout à fait d'actualité. Certains parmi nous n'ont pas encore réussi à obtenir du gouvernement ni du ministère des finances que l'on nous dise exactement ce que certaines des dispositions du budget représentent. Or si la limite de 120 jours n'a pas été dépassée, cela ne saurait tarder. Il est donc bien évident que ce qui est absolument nécessaire, c'est que les projets de loi soient déposés immédiatement après le budget. Cette façon de laisser tout le monde en suspens, et d'attendre des mois avant de sortir les projets de loi est un exemple évident d'abus. Mais tout ce que j'ai pu vous dire par ces remarques initiales, c'est que toutes nos délibérations veulent être très intéressantes, du moins pour certains d'entre nous, car nous nous apercevons que nos idées vont probablement beaucoup changer avant la fin de cet exercice. Vous semblez dire en tout cas qu'il faut que l'on soit beaucoup plus certain de la façon dont marche le système, et j'ajouterai simplement qu'il faut garantir les droits du Parlement et tout le reste, pour que le Parlement lui-même ait l'occasion, extrêmement importante et précieuse, d'étudier tout cela et de se donner le temps et les moyens de le faire correctement.

M. Hale: Vos observations sont très importantes et tout à fait justifiées. Il est évident que vous avez passé suffisamment de temps dans l'opposition pour reconnaître que les deux côtés sont concernés, si bien que vous savez très bien de quoi vous parlez. Nous avons tous vu comment on peut utiliser la limitation des débats pour faire adopter des projets de loi sans qu'ils aient été suffisamment étudiés. Un certain nombre de choses devront donc se produire avant qu'on puisse même envisager cette période déjà assez longue de neuf mois. Quant à la comparaison entre notre Parlement et les autres . . . Je ne sais pas si l'on peut vraiment le comparer au système américain; on dit souvent cela quand on essaie de prendre de bonnes

[*Texte*]

are changing our entire system that we want to imitate the congressional budgetary process in any way.

With regard to the British Parliament, there are a number of factors. First of all, you mention the specialized expertise of members and I think that is in large measure due to the fact that there are only so many members in Cabinet, there are only so many members who have any prospects of ever making it into Cabinet and, as such, the only way to have a meaningful career of public service in Parliament is to develop an area where you are the equal or the superior of the public servants you are dealing with on policy issues. I can think of the efforts of your colleague, Paul McCrossan, on unemployment insurance and I still remember with unbridled joy the days in 1978 and 1979 when he ran roughshod over the officials of the Unemployment Insurance Commission, first while in opposition and then while in government. I wish we had more such opportunities to use the skills that we have in Parliament, although I am not sure that we ever got the legislation out of that budget process either.

• 1025

The other issue with time limits is ensuring that consideration is given to all elements of legislation, that we do not get caught by the legislative log-jam, therefore, ignoring a lot of the apparently minor stuff. The first question that came up: the difference between housekeeping legislation and structural legislation. There are a lot of things that can be finagled through Parliament in the guise of housekeeping legislation. So your points are extremely valid. I think we have to learn to walk through a more compressed, more organized, parliamentary process before we can run.

The Chairman: Mr. Hicks.

Mr. Hicks: Thank you, Mr. Chairman.

My comments are very, very brief, and concern some of the problems in decreasing the number of days for consideration.

If we were to aim towards 120 days, there would be incomprehensible ramifications to the whole parliamentary process around here. It would affect all of Parliament, it would affect all of the committee structure. In an effort to properly consider an entire budget in that process and formulate legislation, it would take hours and hours and hours. And at that time of year, members have reached the saturation point anyway.

It would practically, in my opinion, necessitate cancelling other committees. If that process were reduced to the 120-day level, I think it would have to be worked right into what the McGrath committee has put forward, the actual way Parliament functions. There would have to be a special month, or something, where possibly other committees had to be

[*Traduction*]

idées aux États-Unis, mais je ne sais pas si nous pourrions imiter le processus budgétaire en vigueur au Congrès sans changer tout notre système.

Pour ce qui est du Parlement britannique, il y a un certain nombre de facteurs. Tout d'abord, vous parlez du fait que les députés se spécialisent et je crois que c'est dans une large mesure dû au fait qu'il n'existe qu'un nombre limité de membres du Cabinet, qu'un nombre limité de députés peuvent avoir quelqu'espoir d'entrer jamais au Cabinet, et qu'ainsi la seule façon d'avoir une carrière publique intéressante au Parlement est de se spécialiser dans un domaine où vous êtes égaux ou supérieurs aux fonctionnaires avec lesquels vous traitez. Pensez aux efforts de votre collègue Paul McCrossan en matière d'assurance-chômage. Je me rappelle encore avec la plus grande joie l'époque de 1978 et 1979 où il a fait passer les fonctionnaires de la Commission d'assurance-chômage sous les fourches caudines, tout d'abord dans l'opposition et ensuite dans la majorité. J'aimerais que nous ayons plus de possibilités d'utiliser ainsi les compétences que nous avons au Parlement même si je ne suis pas certain que nous ayons jamais obtenu des projets de loi par le processus budgétaire.

Il y a un autre élément à prendre en considération dans le cas de la limite de temps. On doit veiller à ce que tous les éléments d'un projet de loi soient étudiés et on doit faire en sorte que nous ne soyons pas submergés, et par conséquent forcés de laisser de côté nombre de détails apparemment mineurs. La première distinction qui a été posée est la différence entre un projet de loi d'intendance et un projet de loi fondamental. Beaucoup de choses peuvent être glissées au Parlement sous le couvert d'un projet de loi d'intendance. Les arguments que vous faites valoir sont tout à fait pertinents. Je pense qu'il faut mettre davantage d'organisation dans le processus parlementaire avant de pouvoir prétendre accélérer nos travaux..

Le président: Monsieur Hicks.

M. Hicks: Merci, Monsieur le président.

Je n'ai que quelques brèves remarques à faire concernant les difficultés que causerait la réduction du nombre de jours d'étude.

Si nous choisissions 120 jours, cela serait lourd de conséquences pour tout le processus parlementaire. Tout le Parlement s'en ressentirait et toute la structure des Comités également. Il faudrait des heures et des heures pour étudier comme il se doit tout un budget et pour formuler un texte de loi. À cette saison-là, les députés ont déjà atteint leur point de saturation de toute façon.

A mon avis, nous devrions dans la pratique annuler d'autres comités. Si l'on réduisait le nombre de jours à 120, il faudrait retenir ce que le comité de McGrath a proposé, il faudrait tenir compte de la réalité parlementaire. Il faudrait réserver un mois spécial, au cours duquel les séances des autres comités pourraient être annulées. Ainsi, les députés pourraient disposer de quelques heures par jour pour accomplir ce travail.

[*Text*]

cancelled. The ordinary members would be able to get a few hours per day to get into this process and get it done.

Mr. Hale: It would certainly create a situation of tollgating on major committees. The American example comes to mind, where congressmen can only be members of so many class 1 committees, and can only hold one class 1 committee chairmanship. The member who wished to play a comprehensive role on both the consideration of estimates, our multiple equivalence of the appropriations committee, and our tax process, the one or two committees that might serve as the counterparts of the ways and means committee . . . We would have a great many problems shoehorning all the members who wanted to get involved in the process. The question of senority would come up. The question of technical competence would come up. The question of valid special interests would come up. For instance, who is available to deal with the specific problems of farmers and business people in remote areas?

Now, I am sure if you come from Peace River, or from northern Ontario, that is going to be a very major part of your agenda. You are going to develop a very substantial competence on it. The question is, can you shoehorn yourself onto the committee? Or can you get the House leader to shoehorn you onto the committee so that you can make a valid contribution to the resolution of those issues?

No, it is not an easy question. Again, reconciling the role of a functional Parliament, as opposed to a decorative Parliament, with the meaningful oversight of both tax legislation and the spending process, is one huge challenge.

• 1030

The Chairman: Just before Mr. Hicks speaks, I think, with the detail in the brief this morning, it might not be a bad idea to have a motion to attach it to our minutes for the day and, therefore, it will be translated. Do you think that is a good idea?

Mr. Lewis: It is a good idea. I so move.

The Chairman: Thank you. It is moved by Mr. Lewis. that the brief presented today by Geoffrey Hale, on behalf of the Canadian Organization of Small Business, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence.

Motion agreed to

The Chairman: Just before we go to the second round, I want to ask one question myself regarding this business of taxes being collected from the night of the budget. Did I hear correctly that you said that should apply in some cases but, that in cases of significant complexity, you would rather it did not happen?

Mr. Hale: Yes, that is correct. There are certain situations where the immediate implementation of legislation is a very realistic tradition. The first case would be potential speculative implications, where individuals would stockpile, or go out in a mad rush to purchase commodities or make a killing on the stock market. And that spins over to the second speculative

[*Translation*]

M. Hale: On constaterait certainement que le travail de comités importants serait stoppé. Je songe aux États-Unis où les représentants au Congrès ne peuvent siéger qu'à un certain nombre de comités de classe un et où ils ne peuvent pas être président de plus d'un comité de classe un. Le député qui voudrait étudier sérieusement à la fois les prévisions budgétaires, et nous avons chez nous de multiples équivalents du Comité des affectations de crédit, et en outre, le processus fiscal, et nous avons un ou deux comités qui sont les homologues du Comité des voies et moyens . . . nous aurions beaucoup de difficultés à satisfaire tous les députés qui voudraient s'occuper de ces questions-là. L'ancienneté interviendrait, puis les compétences techniques et ensuite l'intérêt réel. Par exemple, qui s'occuperait des problèmes très particuliers des agriculteurs et des hommes d'affaire dans les régions éloignées?

Je suis sûr donc que si vous êtes de Peace River, ou encore du nord de l'Ontario, ces questions seront au coeur de vos préoccupations. Ainsi, vous serez très compétent, mais on peut se demander si vous pourrez vous glisser au Comité. À défaut, le leader à la Chambre pourra-t-il vous glisser au Comité pour que vous puissiez avoir une contribution valable à la résolution des problèmes de cet ordre?

Vous voyez que ce n'est pas facile. Le grand défi, c'est de concilier le rôle fonctionnel pour le Parlement, par opposition à un rôle décoratif, et une surveilance réelle des projets de loi fiscaux et de l'engagement des dépenses.

Le président: Avant de donner la parole à M. Hicks, je voudrais vous faire remarquer qu'il ne serait peut-être pas mauvais, du fait que ce mémoire est très détaillé, de proposer une annexion aux procès-verbaux de la réunion d'aujourd'hui. Il serait ainsi traduit. Vous êtes bien d'accord?

M. Lewis: J'en fais la proposition.

Le président: M. Lewis propose que le mémoire présenté par Geoffrey Hale, au nom de l'Organisation canadienne de la petite entreprise, soit annexé aux procès-verbaux et témoignages de la réunion d'aujourd'hui.

La motion est adoptée

Le président: Avant le deuxième tour, j'aurais moi-même une question à poser au sujet de la perception des taxes à compter du soir même du dépôt du budget. Vous avez bien dit que c'est une disposition qui ne devrait pas s'appliquer dans tous les cas, qui ne devrait pas s'appliquer de toute façon dans les cas particulièrement complexes, n'est-ce pas?

M. Hale: En effet. Il y a des situations où l'application immédiate de la loi est une tradition parfaitement justifiée. Par exemple, on pourrait vouloir spéculer, accumuler certaines valeurs, se ruer sur certaines denrées ou réaliser un gros coup à la bourse. Dans le même contexte, c'est-à-dire celui de la spéculation possible, les intervenants qui auraient des relations

[*Texte*]

considerations, where players with sophisticated connections, in effect, could make an unintended killing on the markets.

The third area would be, you know, the massive avoidance. And I say "avoidance" rather than evasion, because avoidance is legal, if not always intended, or frequently not intended. However, where there are significant technical problems in application—and I specifically stress the question of structural changes to legislation, where you are changing the whole rules of the game—at that point, the problems of implementing an imprecise, or a rapidly-changing situation, create a greater problem than the delay resulting from parliamentary consideration. A shorter parliamentary consideration time might minimize that, if the process of consideration was what we would all like it to be. However, we have had enough example of bungled legislation over the last 10 years that I do not think we can take for granted, even with legislation being presented right away, that all legislation should be immediately authorized.

Mr. Lawrence: Mr. Chairman, just on that one point, would you agree that, where that requirement is in a budget, that taxes start being collected as of midnight tonight . . .

Mr. Hale: Or other specific times, in cases of . . .

Mr. Lawrence: Yes. This is a built-in resistance then, right into the system, against any change. In other words, that is almost always a *fait accompli* from then on, no matter what Parliament decides and no matter what even the Cabinet decides. Quite frequently, some of these tax proposals are not even discussed in Cabinet before they are . . . And governments themselves can get into very hot water, simply because of that one requirement, because it is almost impossible to change once the taxes are collected or there is a start to the collection of the tax.

Mr. Hale: Well, I think it is easier when you are talking about tax rates on existing taxes than the levying of new taxes. For example, with gasoline—or tobacco and alcohol being the two favourites—you have, in effect, a "cash-cow", rightly or wrongly; and a very sophisticated monitoring and inventory control system to prevent smuggling and other abuses of the system. So in practice, it is workable. Slightly more difficult is the implementation of source deduction and other calculations, because you have to get the new books out to hundreds of thousands of employers.

The more technical you get, the greater the uncertainties of implementation. We see the existing legislation, if it is applied in specific instances as opposed to a blanket provision, as being a reasonable compromise, between the revenue-raising demands of government—revenue-raising provisions which can be modified from one budget to another—and the technical aspects of tax legislation which impose a considerable burden of compliance on taxpayers. Is that a straightforward answer?

• 1035

Mr. Dick: Yes.

[*Traduction*]

aux bons endroits pourraient peut-être amener, même involontairement, à faire des affaires d'or sur les marchés.

Il y aurait également la question de l'évitement fiscal. Je dis 'évitement' parce que c'est différent de l'évasion. L'évitement est légal. Il n'est pas toujours volontaire. Il est même très souvent involontaire. Il reste qu'il peut survenir de graves problèmes techniques d'application. Par exemple, les structures même de la législation peuvent être modifiées. Les règles du jeu peuvent être changées du tout au tout. Faire appliquer une loi imprécise, dans une situation qui évolue rapidement, peut créer plus de problémes que les lenteurs de l'examen parlementaire. Une façon de régler ces problèmes serait peut-être de raccourcir l'examen parlementaire, en supposant que cet examen soit quand même bien fait. Cependant, il y a eu beaucoup de mauvaises lois au cours des dix dernières années. Je ne suis pas du tout sûr que l'application d'une loi doit être immédiate même si elle est présentée sans retard.

M. Lawrence: A ce sujet, n'êtes-vous pas d'accord sur le fait que, lorsque c'est prévu dans le budget, c'est-à-dire que les taxes doivent être perçues à compter de minuit ce soir même . . .

M. Hale: Ou à compter d'une autre date, dans les cas où . . .

M. Lawrence: C'est déjà une façon de résister à quoi que ce soit de nouveau. En d'autres termes, c'est un fait accompli à compter de ce moment-là, quoiqu'en dise le Parlement, quoiqu'en dise même le Cabinet. Il arrive très souvent que certaines de ces propositions fiscales ne soient même pas discutées en Cabinet avant . . . Les gouvernements eux-même peuvent se mettre dans l'embarras avec une telle disposition, parce qu'une fois que les taxes ont commencé à être perçues il est presqu'impossible d'y changer quoique ce soit.

M. Hale: C'est plus facile lorsqu'il s'agit de modifications aux taux de taxes existantes que lorsqu'il s'agit de l'imposition de nouvelles taxes. L'essence, avec le tabac et l'alcool qui sont les deux favoris, est considérée comme une vache à lait, à tort ou à raison. Il faut un système de surveillance et de contrôle des stocks très perfectionné pour empêcher la contrebande et les autres abus. Il reste que dans la pratique le système est applicable. La situation devient légèrement plus difficile lorsqu'il s'agit de l'application de nouvelles mesures aux déductions à la source et aux autres calculs; à ce moment-là, il faut envoyer les nouveaux règlements à des centaines de milliers d'employeurs.

Plus le système est compliqué, plus l'application est problématique. On peut décider de procéder cas par cas plutôt que d'imposer globalement, dans une tentative de faire un compromis raisonnable entre le désir légitime du gouvernement de prélever des revenus, selon des dispositions qui peuvent être modifiées de budget à budget, et la technicité de la législation fiscale dont l'application peut constituer un très lourd fardeau pour les contribuables. C'est assez clair?

M. Dick: Oui.

[*Text*]

Mr. Hale: Drawing the line is not always easy and will require a certain amount of discretion. However, this is why we suggest that Parliament have the right to pick a roster of measures which could be added or deleted to the provisional implementation provisions. I suspect it would be deleted in rather more cases than added.

Mr. Dick: In England they sit approximately 180 days of the year. They are the longest-sitting of the legislative of any country in the European Economic Community, the average being about 135 days.

In Canada, according to our rules, we have one week off in November, approximately three weeks over Christmas and the beginning of January, one in the mid-term of winter, and nine weeks off in the summer. If I deduct those, it would leave 38 weeks at five days a week—190 days. Knowing that we sit approximately 190 days at the maximum, would that alter your view that we should have 180 sitting days before Royal Assent?

Mr. Hale: I made a similar calculation, Mr. Dick, although I cannot do it with the same precision you did it.

Our concern was to get the budget legislation through in the year it was proposed, before the policy decisions are finalized for the following year. We figured that if we could do that it would be achieving something.

In terms of the character of the British Parliament and the European Parliaments, I would point out to you that Canada and the United States are somewhat different from those institutions, inasmuch as legislators are full-time legislators. I do not know too many Members of Parliament who have the freedom or the time, or the inclination for that matter, to carry on outside business activities while working the 14 to 16 hours a day necessary to do their jobs.

An hon. member: I hope the press got that.

Mr. Lewis: I like that. Could you expand on that?

Mr. Hale: If you want to compare our Parliament with their Parliament, first of all you probably would have to double the number of members, which I do not think anybody is seriously suggesting.

Mr. Lewis: Are you saying that most Canadian Members of Parliament have outside income?

Mr. Hale: No. I said they do not; they do not have the time to pursue outside business or professional interests. No, no, no, no. I have met provincial members who do, and they generally lose the next time around because they have not been around the constituency office often enough. I have never met a federal member who could be subjected to that accusation.

Mr. Lewis: Could you stay for the management services meeting right after this?

Mr. Hale: You are welcome to frame the comments for your next householder.

[*Translation*]

M. Hale: Il n'est pas toujours facile de maintenir un équilibre. Il faut avoir une certaine marge de manoeuvre. C'est pourquoi nous proposons que le Parlement ait le droit d'ajouter ou de soustraire un certain nombre de mesures aux dispositions d'application intérimaire. Je suppose que dans la plupart des cas il s'agirait de mesures qui seraient soustraites.

M. Dick: En Angleterre, on siège pendant 180 jours par année à peu près. C'est l'assemblée législative qui siège le plus longtemps parmi les pays de la Communauté économique européenne, la moyenne se situant à environ 135 jours.

Au Canada, selon notre Règlement, nous avons une semaine de congé en novembre, environ trois semaines de congé à Noël et au début de janvier, une semaine de congé au milieu de l'hiver et neuf semaines de congé à l'été. Si je fais le calcul, il reste 38 semaines de cinq jours, soit 190 jours. Devant le fait que nous pouvons siéger environ 190 jours par année au maximum, maintenez-vous quand même qu'il devrait y avoir 180 jours de séance avant que l'assentiment royal puisse être donné à une mesure?

M. Hale: J'ai fait le calcul, moi aussi, monsieur Dick, même si ce n'est pas avec la même précision.

Nous avons simplement voulu que le budget soit adopté l'année où il est proposé, avant que les décisions politiques pour l'année suivante soient finalisées. Nous pensons qu'en soi ce serait une amélioration.

Pour ce qui est de la forme du parlement britannique et des parlements européens, le système au Canada et aux États-Unis diffère un peu, en ce sens que les législateurs sont des législateurs à plein temps. Je ne connais pas beaucoup de députés au Parlement qui ont la possibilité ou le temps, ou tout simplement le goût, de s'adonner à des activités extérieures. Ils doivent déjà consacrer 14 à 16 heures par jour à leur charge.

Une voix: J'espère que les journalistes en feront état.

M. Lewis: Je suis bien d'accord. Vous pouvez nous en dire davantage à ce sujet?

M. Hale: Pour être en mesure de comparer les deux parlements, il faudrait doubler le nombre des députés ici, je ne pense pas qu'il en soit question sérieusement.

M. Lewis: Vous voulez dire que la plus grande partie des députés au parlement canadien ont des revenus de l'extérieur?

M. Hale: Non, je soutiens le contraire. Ils n'ont pas le temps de faire des affaires ou de s'adonner à une profession à l'extérieur. J'ai déjà rencontré des députés provinciaux qui ont des activités à l'extérieur. De façon générale, ils sont défaits aux élections suivantes parce qu'ils n'ont pas consacré suffisamment de temps à leur bureau de circonscription. Mais je n'ai jamais rencontré de députés fédéraux qui aient pu être accusés de la même faute.

M. Lewis: Pouvez-vous rester pour une réunion sur les services aux députés tout de suite après?

M. Hale: Vous pouvez reprendre mes observations dans votre prochain envoi collectif.

[*Texte*]

Mr. Dick: I just bring this up because I also have another problem with our system. I think here in Canada we are practically the most long-winded Parliament there is in the world, and this works against our efficiency.

Mr. Hale: It does not say anything about the quality of oratory, though.

Mr. Dick: No, it certainly does not.

Mr. Hale: I read biographies of our great national leaders, and I remember Edward Blake concluding the Pacific scandal debate with a speech of six hours, so I think we are better than we used to be.

Mr. Dick: We are improving slowly. That was only 100 years, 115 years ago, that debate.

I do not know if you have put your mind to just crass political problems.

Mr. Hale: I do it constantly.

Mr. Dick: It seems to me, from an opposition's point of view, it is much better for an opposition to have a longer period of time to pick away at a government bringing in a piece of legislation, especially a budget, and I can think of opportunities that our party had when we were in opposition after MacEachen's 1981 budget, in which he made, I think, 47 major changes and about 138 other changes and we just kept pecking away at it.

• 1040

I think by having a longer time you have less certainty of getting through the budget as it was intended. Now, in some cases that may be better, because we can correct what is really a bad budget. On the other hand, if you start moving back and forth too many times then people are really confused by the time you come around to the next one. I have heard from business that it is better to have some rules; even if we do not like them, at least we know what the ground rules are for the next year. I am wondering if it is not . . . In a political consideration, for a government to get it through would be easier in a shorter period of time, and it is better for the opposition having a longer period of time.

Mr. Hale: I have two comments in response. First of all, I tend to hear that comment most from people who have the money to hire $200-an-hour lawyers and accountants to help them live within the existing system. Most of my members are not this fortunate.

Secondly, the experience we have, limited as it is compared to you gentlemen, is that parliamentary legislation tends to work to deadline, regardless of the deadline. So the progress of legislation would have to be regulated through some form of internal time allocation or you would still have the crunch on day 180, 120, or what have you.

[*Traduction*]

M. Dick: Nous avons un autre problème ici. Nous avons probablement au Canada les députés les plus loquaces qui soient. C'est quelque chose qui nuit à l'efficacité du système.

M. Hale: Ce qui ne veut pas dire que la qualité ne soit pas là, n'est-ce-pas?

M. Dick: Certainement pas.

M. Hale: J'ai lu les biographies de nos plus grands chefs nationaux. Je me souviens qu'Edward Blake a mis un terme au débat sur le scandale du Pacifique avec un discours de six heures. La situation s'est donc améliorée quelque peu depuis.

M. Dick: Elle s'est améliorée lentement. C'était seulement il y a 100 ou 115 ans.

Je ne sais pas si vous vous êtes penché sur les problèmes politiques les plus terre à terre.

M. Hale: Je le fais constamment.

M. Dick: Il me semble que du point de vue de l'Opposition, il doit être préférable d'avoir le plus de temps possible pour s'attaquer au gouvernement lorsqu'il présente de nouvelles mesures législatives, en particulier le Budget. Je me souviens de ce qui s'est passé chez nous lorsque nous faisions partie de l'Opposition, tout de suite après la présentation du budget MacEachen en 1981. Je pense qu'il y a apporté 47 changements importants, plus 138 autres changements. Nous n'avons pas cessé de harceler le gouvernement.

En prolongeant la durée, vous êtes moins certains de pouvoir faire un examen aussi approfondi du budget qu'on ne l'aurait souhaité. Dans certains cas, c'est peut-être préférable puisque nous pourrons corriger le budget s'il est réellement mauvais. D'autre part, s'il y a trop de faux départs, les membres du Comité ne s'y retrouveront plus chaque fois qu'ils devront reprendre l'étude. Certains hommes d'affaires ont dit qu'il est préférable d'avoir des règles; même si nous ne les aimons pas, nous savons du moins quelles seront les règles de passe pour l'année suivante. Je me demande si ce n'est pas . . . d'un point de vue politique, je me demande s'il n'est pas préférable pour le gouvernement que la durée de l'examen soit plus courte alors qu'il serait préférable pour l'Opposition de pouvoir l'examiner pendant plus longtemps.

M. Hale: J'aurais deux commentaires à faire en réponse. Premièrement, j'ai plus souvent l'occasion de prendre connaissance ce point de vue de ceux qui ont les moyens de retenir les services d'avocats et de comptables qui leur coûtent 200$ l'heure et qui leur permettent de s'accommoder du système en place. La plupart de ceux que je représente n'ont pas cette chance.

Deuxièmement, même si notre expérience est assez limitée comparativement à la vôtre, nous avons constaté que la durée de l'étude des projets de lois parlementaires s'étend habituellement jusqu'à la limite. Il faudrait donc réglementer l'examen du projet de loi par le biais d'une partition interne du temps sans quoi vous vous retrouverez avec un examen qui durera 180 ou 120 jours.

[*Text*]

We went through a piece of legislation this year in which I know for a fact that the government deliberately stalled—as the previous government deliberately stalled—introducing legislation so that there would be the absolute minimum of parliamentary time to discover what a piece of trash it was. Fortunately, the government members were able to point that out to the Minister and it was changed in some considerable degree. I say the government members because it was the government members at that time who took the initiative.

The problem of deadlines is like the problem of labour negotiations: If you have a deadline for a strike, life grows very much more hectic before that deadline. So if you can space out the deadlines over the period of parliamentary consideration without creating an unacceptable diminution of the rights of Parliament, and I do not know how you balance those well—it is a learning process for all of us, I guess—you have a greater opportunity of considering the legislation in depth.

Mr. Lewis: I have just one last question. Mr. Hale, I think it is fair to say that you have come to this committee representing COSB, naturally. But COSB's interest in this is on the consultative side, I would suggest, and we are suggesting that you have the fall for the consultation process.

Let me ask you a question from the standpoint of H & R Block, and not a $200 Bay Street lawyer. Do you not think the people who go to H & R Block to get their income tax returns done would prefer to have some certainty in the system and therefore would prefer to have the legislation passed by a certain date?

Mr. Hale: I think they certainly would.

Mr. Lewis: Thank you.

Mr. Hale: However, inasmuch as the H & R Block season is January 15 through March 30, in that case they should be given at least two months to advise their franchisees on what the law is, and whether . . .

Mr. Lewis: Just a minute. I appreciate that. So that would mean we are now back to October 31.

Mr. Hale: Yes.

Mr. Lewis: Thank you.

The Chairman: Mr. Hale, I just have one question. Have you given much thought to the parliamentary side of the process, which means the difference between the use of Committee of the Whole or special committees or standing committees, I guess would be a better term?

Mr. Hale: We would hope it would not be in Committee of the Whole, because that is a very unwieldy body in which to consider technical pieces of legislation. I would take it even further and say that the standing committees should divide into subcommittees, whether on a permanent basis or on an ad hoc basis, to give serious consideration to specific issues. Now, that is going to require a fair amount of sophistication on the part of the chairman and the technical staff in order to

[*Translation*]

Nous avons eu à examiner cette année un projet de loi que le gouvernement actuel avait délibérément présenté à la dernière minute, comme l'avait fait le gouvernement précédent, de sorte que les parlementaires auraient le moins de temps possible pour constater que c'était un chiffon. Heureusement, les députés du gouvernement ont pu en signaler les lacune au Ministre et il a pu apporter des modifications appréciables. Je parle des députés du gouvernement parce que ce sont eux qui cette fois-là ont pris l'initiative.

Il en est des délais comme des négociations patronales syndicales; quand une grève est annoncée pour une telle date, la vie devient beaucoup plus agitée juste avant l'échéance. Si vous pouvez échelonner sur toute la durée de l'examen parlementaire sans porter indûment atteinte aux droits du Parlement, et je ne sais pas comment on peut concilier ces choses mais c'est pour nous tous un processus d'apprentissage, vous pouvez effectuer un examen beaucoup plus approfondi des projets de loi.

M. Lewis: J'aurais une dernière question à vous poser, Monsieur Hale. Il n'est pas faux de dire, je crois, que vous représentez aujourd'hui l'OCPE. Votre organisation penche donc naturellement en faveur du processus de consultation.

J'aimerais que vous répondiez à ma prochaine question du point de vue de H & R Block et non pas en qualité d'avocat de Bay Street touchant des honoraires de 200$ l'heure. Ne croyez-vous pas que les personnes qui s'adressent à H & R Block pour faire préparer leur déclaration d'impôt préféreraient connaître avec certitude les règles du système et préféreraient donc que le projet de loi soit adopté avant une certaine date?

M. Hale: Bien certainement.

M. Lewis: Merci.

M. Hale: Toutefois, puisque les activités de H & R Block se concentrent entre le 15 janvier et le 30 mars, cette firme aurait un délai d'au moins deux mois pour faire connaître à son centre affilié les dispositions de la loi et . . .

M. Lewis: Un instant. Je le reconnais. Cela nous ramène donc au 31 octobre.

M. Hale: Oui.

M. Lewis: Merci.

Le président: Monsieur Hale, j'ai une question à vous poser. Est-ce que vous avez essayé de déterminer, du point de vue parlementaire, s'il serait préférable de confier l'examen à un comité plénier, à un comité spécial ou à un comité permanent?

M. Hale: Nous espérons que l'examen ne serait pas confié à un comité plénier puisque c'est là une structure beaucoup trop lourde pour l'examen des aspects techniques des projets de loi. Cela prendrait une éternité. Il faudrait plutôt que les comités permanents créent des sous-comités, permanents ou spéciaux, chargés de faire un examen approfondi de certaines questions bien précises. Cela requerra par conséquent une certaine ingéniosité de la part du président et des experts pour organi-

[*Texte*]

organize those small groups. But it is our experience that small groups tend to function better than large groups.

• 1045

It would also provide a greater opportunity for members who are not part of the big committee to appear as witnesses or in some other supplementary fashion to assist the work of the subcommittees, perhaps not as full-time members but in some other function that would allow them to press their concerns.

The Chairman: Mr. Lawrence.

Mr. Lawrence: Just in case my words about absence of time limits be misconstrued, I think obviously there have to be some time limits put on everybody all down the line. But when we start talking about the number of days in which Parliament should be permitted to discuss or during which Parliament has to be required to pass things, I think we are looking at the wrong end of the stick. I think we have to start at the other end and make sure the actual budgetary bills have to be presented to Parliament within a few days of the actual budget. Then we can start putting time limits on what Parliament can do and what Parliament cannot do.

Mr. Hale: To the extent the 10-day debate period has meaning, I think that is an extremely valid point, because it is hard to say what should be accepted if you do not know what you are being asked to consider.

Mr. Dick: I am glad you hold your views as strongly as you do. It makes for a much more precise and clear witness, I must admit.

The Chairman: Mr. Hale, I want to thank you. You have given us both an excellent brief and a very good overview of what we are studying. I think the members have really enjoyed it this morning and have found a lot in what you have said and it has helped them to understand a lot better the kind of process we are dealing with and the immediate impact of the kind of changes or considerations we have to make. So on behalf of the committee I would like to thank you for your time. We very much appreciate it.

Mr. Hale: Thank you very much, Mr. Chairman, gentlemen.

Mr. Dick: It is probably because you worked here on the Hill for a little while and you know it so well.

Mr. Hale: Only as a bystander.

The Chairman: We will adjourn to the call of the Chair.

[*Traduction*]

ser ces plus petits groupes. Or, nous avons constaté par le passé que les petits groupes fonctionnent mieux que les gros.

Cette structure permettrait aussi aux députés qui ne sont pas membres du comité principal de comparaître comme témoins ou à un autre titre pour participer aux travaux des sous-comités, sinon en tant que membres à temps plein, du moins à un titre qui leur permettrait de faire part de leur préoccupation.

Le président: Monsieur Lawrence.

M. Lawrence: J'aimerais préciser, pour être certain d'être bien compris, qu'il faudrait que tous soient assujettis à certaines restrictions de temps. J'estime cependant que nous abordons la question par le mauvais bout lorsque nous parlons du nombre de jours pendant lesquels le Parlement serait autorisé à discuter d'une question ou des délais dans lesquels le Parlement aurait à adopter des projets de loi. Il faudrait plutôt prendre la question par l'autre bout et s'assurer que les projets de loi budgétaires soient présentés au Parlement à peu près en même temps que le budget. Nous pourrons ensuite imposer des limites sur ce que le Parlement peut et ne peut pas faire.

M. Hale: L'argument selon lequel la durée du débat serait limitée à 10 jours est à mon avis extrêmement valable parce qu'il est difficile de déterminer ce qui doit être accepté lorsqu'on ne sait pas sur quoi on doit se prononcer.

M. Dick: Je suis heureux de constater que vous êtes convaincus. Cela rend l'exposé du témoin beaucoup plus précis et beaucoup plus clair.

Le président: Monsieur Hale, je tiens à vous féliciter de l'excellence de votre mémoire et à vous remercier de l'excellent survol que vous nous avez fait de la question que nous étudions. Je crois que les membres du Comité ont beaucoup apprécié votre exposé ce matin, que celle-ci leur a donné matière à réflexion et leur a permis de beaucoup mieux comprendre la nature du processus et les répercussions immédiates qu'auront les changement apportés. Je vous remercie donc, au nom du Comité, d'avoir pris le temps de comparaître devant nous. Merci.

M. Hale: Merci, monsieur le président, mesdames et messieurs.

M. Dick: La clarté de votre exposé est sans doute attribuable au fait que vous avez travaillé sur la colline pendant quelque temps et que vous en connaissez bien le fonctionnement.

M. Hale: J'étais simple observateur.

Le président: La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

APPENDIX "PROC-1"

CANADIAN ORGANIZATION OF SMALL BUSINESS

SUITE 310 - 7050 WOODBINE AVENUE
MARKHAM, ONTARIO L3R 4G8
(416) 869 - 3203

September 26, 1985

Mr. Albert Cooper, M.P.
Chairman
Standing Committee on Procedure & Organization
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Cooper:

The Canadian Organization of Small Business is pleased to present its response to the 1985 federal budget discussion paper, "The Canadian Budgetary Process -- Proposals for Improvement". The measures contained in the Discussion Paper go a long way towards making the federal budget process more responsive to the political, economic, and legal realities of the 1980s by:

-- making the process of tax legislation more predictable, thus easing the problems of taxpayer compliance arising from the uncertainties of the present process;

-- enhancing the federal government's leadership in the area of fiscal policy within a framework of effective consultation and cooperation with provincial governments and the private sector;

-- enhancing the role of Parliament, particularly in the effective scrutiny of technical aspects of tax legislation; and

-- correcting the legal flaws of the existing system, offensive to many Canadians, whereby legislation is enacted without the authorization of Parliament as the people's representative.

While COSB supports the general thrust of the Discussion Paper, it recommends a number of practical changes to reinforce certain of the Paper's avowed objectives, particularly in the areas of predictability and accountability.

REGULARIZING THE BUDGET PROCESS

COSB strongly supports the Discussion Paper's proposal to establish a more-or-less fixed date for the presentation of the annual federal budget. The proposal makes a balanced and convincing argument for the scheduling of budgets between mid-January and mid-February in order to meet four essential objectives:

-- allowing for credible and effective consultations with the provinces and private sector;

-- increasing the reliability of budget forecasts, and the relevance of fiscal and management policies derived from them;

-- allowing the Parliamentary scrutiny of the Main Estimates in the context of the Budget before the beginning of the fiscal year in which the money will be spent; and

-- providing a fiscal framework within which the provinces can finalize their budgetary decisions.

COSB also supports the Discussion Paper's proposal to introduce technical legislation of a housekeeping character before the budget for the separate consideration of the appropriate Committee(s) of the House of Commons. This could permit the kind of effective review which has often been impossible in the past either due to the cumulative pressures for the passage of legislation or the all-or-nothing partisanship which frequently characterizes budget debates.

COSB recommends that the government table separate discussion papers prior to the budget whenever possible in order to facilitate the consideration of major structural changes to tax policy, both in terms of their general impact on broader questions of economic and social policy and of the review of technical concerns which may result from such changes.

Past examples of successful prior consultation include the proposed Indexed Security Investment Plan (ISIP) and the structural changes to the Federal Sales Tax following the 1982 federal budget and proposed changes to the tax treatment of retirement savings introduced with the 1984 budget and implemented in revised form in the 1985 budget.

Obviously, some issues are more likely to receive effective technical consideration than others -- particularly when emotional issues of economic opportunity or distributive justice enhance the partisanship of parliamentary life. But the experiences of the past several years should have taught us that the greater the degree of structural change contemplated for national tax policy, the more important the need for extensive consultation with Canadians.

THE PROVISIONAL IMPLEMENTATION OF TAXATION MEASURES

COSB supports the Discussion Paper's proposal to make formal legislative provision for the implementation of certain proposed tax measures before they are actually enacted into law. The extensive delays experienced in recent years in the passage of budgetary legislation have undermined the credibility both of Parliament and the tax system in the eyes of many Canadians. This is not healthy in a system which depends on voluntary taxpayer compliance for much of its effectiveness.

Canadians recognize that certain tax measures must become effective immediately -- to prevent speculation or hoarding, to stimulate the economy, or to prevent the blatant and unintended manipulation of tax laws. At other times, the deferral of tax legislation is entirely appropriate in order to provide for necessary adjustments by taxpayers and minimize avoidable disruptions of business transactions and investment decisions.

Under normal circumstances, taxpayers have a right to expect that Parliament should give thorough but efficient consideration to tax legislation in order that they will not be subjected to the costs, confusion, and uncertainty of extended legislative delays or the injustices resulting from ill-considered or poorly drafted changes to tax laws. Parliament's credibility was not enhanced by the fact that the 1984 budget was introduced before the disposal of legislation arising from the 1982 budget.

COSB supports the provisions of the draft bill authorizing the provisional implementation of budget measures with the following comments and/or reservations:

Section 2 -- Statutory Effect

"Certain provisions specified in the notice (of Ways and Means) should have statutory effect ...",

This legislation should not have a blanket character, but should be applied to specific measures on a presumption of overriding national interest. It should not be applied, except in exceptional situations, to budget measures introducing major structural or technical changes to tax laws. Such a deferral can usually be justified on a number of grounds:

-- changes to pricing or other competitive structures;

-- uncertainty over technical applications or unintended spin-offs;

-- difficulty in implementation, particularly were changes to result from detailed Parliamentary consideration or extra-parliamentary representations.

There are numerous examples of past and present measures subject to extensive debate and possible amendment -- especially those arising from changes to federal sales tax legislation and issues affecting the sale value and tax liabilities of owner-managed businesses and family farms. Generally speaking, the greater the technical uncertainties arising from structural changes, the longer the time needed for taxpayers to adjust, and the less that can be gained from provisional implementation of a potentially flawed proposal.

Section 3 -- Disposition of Motion

The House of Commons should have the power to add or delete from the budget measures subject to provisional implementation within the ten days allowed for Parliamentary debate of the Ways and Means motion without this being construed as a vote of confidence. In order to minimize frivolous debate or obstruction, the number of potential additions or deletions might be subject to limitation either by law or by an amendment to the rules of the House.

Section 5 - 6 -- Time Limit on Parliamentary Consideration

COSB supports the principle that Parliament should give prompt and efficient consideration to tax legislation. For this reason, we recommend that in addition to the proposed limit of 180 sitting days prior to the granting of Royal Assent, provisional implementation of budget legislation in its original or amended form be required within 270 elapsed days of the original tabling of the budget.

In exceptional circumstances, this rule could be dispensed with with the unanimous consent of the House of Commons. Such a time limit would prevent the uncertainty arising from undue Parliamentary delays from becoming a significant factor in the preparation of a subsequent budget.

We hope that that comments and recommendations will contribute to increasing the effectiveness and responsiveness of the Government of Canada's budgetary process.

Sincerely yours

Geoffrey E. Hale
Vice President
Policy & Government Relations

GEH/gem

APPENDICE «PROC-1»

PIÈCE 310-7050, AVE. WOODLINE
MARKHAM (ONTARIO) L3R 4G8
(416) 869-3203

CANADIAN ORGANIZATION
OF SMALL BUSINESS

Le 26 septembre 1985

M. Albert Cooper, député
Président
Comité permanent de la procédure et de l'organisation
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A OA6

Monsieur,

La Canadian Organization of Small Business est heureuse de présenter sa réponse au document de travail du gouvernement fédéral de 1985 intitulé Le processus budgétaire canadien - Propositions d'amélioration. Les mesures que renferme ce document constituent un grand pas en avant vers un processus budgétaire fédéral qui réponde davantage aux réalités politiques, économiques et juridiques des années 80, et ce:

-- en rendant le processus de législation fiscale plus prévisible, ce qui permet d'atténuer les problèmes de respect de la loi auxquels le contribuable doit faire face, lesquels découlent des incertitudes du processus actuel;

-- en accroissant le leadership du gouvernement fédéral dans le secteur de la politique fiscale, grâce à une consultation et à une collaboration efficaces avec les gouvernements provinciaux et le secteur privé;

-- en accroissant le rôle du Parlement, notamment dans l'examen efficace d'aspects techniques de la législation fiscale; et

-- en corrigeant les lacunes juridiques du régime actuel, qui sont offensantes pour de nombreux Canadiens, car des lois sont adoptées sans l'autorisation du Parlement, qui est censé représenter la population.

1985 - ANNÉE DE LA PETITE ENTREPRISE--COSB

Bien que la COSB souscrive à l'intention générale du document de travail, elle recommande quelques modifications d'ordre pratique en vue de renforcer certains des objectifs avoués du document, notamment en ce qui a trait à la prévisibilité et à l'obligation de rendre compte.

REGULARISATION DU PROCESSUS BUDGETAIRE

La COSB souscrit d'emblée à la proposition formulée dans le document de travail qui vise à établir une date plus ou moins fixe de présentation du budget fédéral annuel. La proposition fait valoir un argument juste et convaincant en faveur de l'établissement du calendrier des budgets, soit entre la mi-janvier et la mi-février, et ce, afin d'atteindre quatre objectifs essentiels:

-- favoriser des consultations crédibles et réelles avec les provinces et le secteur privé;

-- accroître la fiabilité des prévisions budgétaires et l'à-propos des politiques fiscales et gestionnelles qui en découlent;

-- permettre au Parlement d'examiner le Budget principal des dépenses avant le début de l'année financière au cours de laquelle les crédits seront dépensés; et

-- prévoir un cadre fiscal à l'intérieur duquel les provinces pourront mettre la dernière main à leurs décisions budgétaires.

La COSB approuve également la proposition formulée dans le document de travail visant à présenter un projet de loi technique, de nature purement administrative, avant la présentation du budget, afin que le ou les comités compétents de la Chambre des communes l'étudient séparément. Cela permettrait d'effectuer le genre d'examen efficace qui a souvent été impossible par le passé, en raison des pressions cumulatives exercées pour l'adoption de lois ou encore, de l'esprit de parti qui caractérise fréquemment les débats portant sur le budget et où le mot d'ordre est «c'est tout ou rien».

La COSB recommande que, dans la mesure du possible, le gouvernement dépose des documents de travail distincts avant la présentation du budget, afin de faciliter l'étude d'importantes réformes structurelles de la politique fiscale, tant pour en connaître les répercussions générales sur des questions plus vastes de politique socio-économique que pour examiner des problèmes techniques qui risquent de découler de ces réformes.

Entre autres exemples de consultations préliminaires fructueuses, mentionnons le projet de Régime de placements en titres indexés (R.P.T.I.) et les réformes structurelles de la taxe fédérale de vente après le dépôt du budget fédéral de 1982, de même que les projets de modification de la fiscalisation des

épargnes-retraite, présentés dans le budget de 1984 et mis en oeuvre, en version révisée, dans le budget de 1985.

De toute évidence, il est probable qu'on étudiera le côté technique de certaines questions au détriment des autres--notamment lorsque les questions de perspectives économiques ou de répartition équitable, qui suscitent toujours de vives controverses, accentuent l'esprit de parti du milieu parlementaire. Mais les expériences des années passées auraient dû nous apprendre que plus est approfondie une réforme structurelle envisagée de la politique fiscale nationale, plus il est important de consulter longuement les Canadiens.

PREEXECUTION FISCALE

La COSB approuve la proposition présentée dans le document de travail visant à prévoir un mécanisme législatif officiel permettant d'appliquer certaines propositions de mesures fiscales avant qu'elles n'aient pris force de loi. Ces dernières années, la lenteur de l'adoption de mesures budgétaires a miné, aux yeux de nombreux Canadiens, la crédibilité du Parlement et du régime fiscal, situation malsaine dans un régime dont l'efficacité dépend en grande partie du respect volontaire de la loi par les contribuables.

Les Canadiens reconnaissent que certaines mesures fiscales doivent entrer immédiatement en vigueur, afin d'éviter la spéculation ou l'accumulation de capital, de stimuler l'économie, ou d'empêcher toute manipulation flagrante ou involontaire des lois fiscales. À d'autres moments, l'application tardive de lois fiscales est parfaitement indiquée: les contribuables peuvent alors effectuer les rajustements nécessaires et il est possible de minimiser les pertubations évitables dans les transactions commerciales et les décisions en matière de placements.

En temps normal, les contribuables ont le droit de s'attendre du Parlement qu'il effectue une étude approfondie mais rapide des lois fiscales, afin de ne pas être victimes des coûts, de la confusion et de l'incertitude engendrés par de longs retards, ou encore, des injustices découlant de changements fiscaux mal étudiés ou mal rédigés. Le fait que le budget de 1984 a été présenté avant l'abrogation de lois découlant du budget de 1982 n'a pas accru la crédibilité du Parlement.

La COSB souscrit aux dispositions de l'avant-projet de loi autorisant l'exécution anticipée de mesures budgétaires, mais formule néanmoins les observations et les réserves suivantes:

Article 2 -- Force de loi

«Les dispositions dont il est déclaré, dans un avis de motion des voies et moyens... ont... effectivement force de loi...».

Cette mesure législative ne devrait pas avoir un caractère global, mais viser des mesures précises, fondées sur l'hypothèse d'un intérêt national prépondérant. Elle ne devrait pas s'appliquer, sauf dans des cas exceptionnels, à des mesures budgétaires introduisant d'importants changements structurels ou techniques apportés à des lois fiscales. Dans pareil cas, l'application différée de lois fiscales peut habituellement se justifier par différentes raisons:

-- des changements dans la structure des prix ou autres mécanismes concurrentiels;

-- l'incertitude créée par le côté technique des réformes structurelles ou par des répercussions imprévues;

-- la difficulté d'application de changements, notamment s'ils résultaient d'une étude détaillée par le Parlement ou de représentations faites par des groupes non parlementaires.

Il existe de nombreux exemples de mesures passées et actuelles méritant de longs débats et des modifications éventuelles -- notamment celles qui découlent de réformes de la législation sur la taxe fédérale de vente, de même que de questions touchant la valeur marchande et la fiscalisation de la vente de fermes familiales et d'entreprises gérées par leur propriétaire. Généralement parlant, plus le côté technique de réformes structurelles crée des incertitudes, plus il faut de temps aux contribuables pour s'y adapter, et moins l'application anticipée d'une proposition qui risque d'être défectueuse est avantageuse.

Article 3 -- Décision sur la motion

La Chambre des communes devrait avoir le pouvoir de faire des ajouts ou des suppressions dans les mesures budgétaires susceptibles d'être exécutées par anticipation, dans les dix jours autorisés pour le débat, par le Parlement, de la motion des voies et moyens, sans que cela soit interprété comme un vote de confiance. Afin de réduire les risques de débats inutiles ou d'obstruction systématique, on pourrait limiter le nombre d'ajouts ou de suppressions éventuels, soit par une loi, soit par une modification du Règlement de la Chambre.

Articles 5 et 6 -- Délai imposé à l'étude parlementaire

La COSB souscrit au principe que le Parlement devrait étudier avec célérité et efficacité les mesures législatives. C'est pourquoi, outre le projet de limiter le débat à 180 jours de séance avant la Sanction royale, nous recommandons l'application anticipée d'une loi budgétaire dans sa version originale ou modifiée, dans les 270 jours qui suivent le dépôt initial du budget.

Dans des circonstances exceptionnelles, on pourrait passer outre à cette règle avec le consentement unanime de la Chambre des communes. Ce délai éviterait que l'incertitude créée par des retards excessifs du Parlement ne devienne un facteur important dans la préparation d'un budget ultérieur.

Nous espérons que les observations et les recommandations ci-dessus contribueront à accroître l'efficacité du processus budgétaire du gouvernement du Canada.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le vice-président
Politiques et relations gouvernementales
Geoffrey E. Hale

GEH/gem

Canada Post Canada
Poste Canada
Book Tarif
Rate des livres

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Thursday, October 3, 1985

Chairman: Albert Cooper

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

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

WITNESS:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le jeudi 3 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Première session de la
Trente-troisième législature, 1984-1985

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

ON THURSDAY, SEPTEMBER 26, 1985:

From the Canadian Organization for Small Business:

Mr. Geoffrey Hale, Vice-President, Policy and Governmental Relations.

LE JEUDI 26 SEPTEMBRE 1985:

De l'Organisation canadienne de la petite entreprise:

M. Geoffrey Hale, Vice-Président, Politique et relations gouvernementales.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Thursday, October 3, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 5

Le jeudi 3 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25614—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
James A. McGrath
André Ouellet—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Michael Cassidy
Sheila Copps
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Arnold Malone
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 69(4)(*b*)

On Wednesday, October 2, 1985:
Michael Cassidy replaced Vic Althouse.

Conformément à l'article 69(4)*b*) du Règlement

Le mercredi 2 octobre 1985:
Michael Cassidy remplace Vic Althouse.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 3, 1985
(7)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 9:34 o'clock a.m., this day, the Vice-Chairman, Jean-Pierre Blackburn presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn, Paul Dick and Doug Lewis.

Alternates present: Michael Cassidy, Bruce Halliday and Allan Lawrence.

Other Member present: Vic Althouse.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witness: *From the University of Toronto*: Douglas G. Hartle, Department of Economics.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985 concerning the Canadian budgetary process (*See Minutes of Proceeding and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

The witness made a statement and answered questions.

At 11:01 o'clock a.m, the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 OCTOBRE 1985
(7)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit ce jour à 9 h 34, sous la présidence de Jean-Pierre Blackburn (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn, Paul Dick et Doug Lewis.

Substituts présents: Michael Cassidy, Bruce Halliday et Allan Lawrence.

Autre député présent: Vic Althouse.

Également présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoin: *De l'Université de Toronto*: Douglas G. Hartle, Département de l'économie.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi, 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien (*Voir procès-verbal et témoignages du jeudi, 19 septembre 1985 fascicule nº 2*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 11 h 01, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Thursday, October 3, 1985

• 0936

Le vice-président: À l'ordre!

Bonjour à tous. Chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir ce matin M. Douglas Hartle qui est professeur d'économie à l'Université de Toronto. Il a également été directeur de recherche de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité et, de 1969 à 1973, sous-secrétaire au Conseil du Trésor. En 1982, il a réalisé un ouvrage intitulé: *Le processus de budgétisation des recettes du gouvernement du Canada.*

Ce matin, M. Hartle va nous faire part de ses observations concernant le processus budgétaire canadien et de quelques-unes de ses opinions sur les audiences que nous tenons sur la question du Budget.

Mr. Hartle.

Mr. Douglas Hartle (Professor of Economics, University of Toronto): Thank you very much, Mr. Chairman. Before I speak about the particular suggestions put forward by Mr. Wilson in this document, I wonder if I might spend a few minutes speaking about the perspective I bring to the topic.

First of all, on the positive side, I think one has to look at these particular measures in reforming the budgetary process or modifying the budgetary process as part of the technique of improving the effectiveness of Parliament. I think we have to admit—I certainly do—that one of the hallmarks of a democracy is the orderly transition of power. We have had such a transition in the last year, so I am not trying to say that the system is going to pot all together. But I do think one has to look at some of the negative aspects of how Parliament functions and look at the proposals within that context. In other words, it is one thing to assume that Parliament is working effectively and these proposals are put forward to move to complete perfection an otherwise perfect system and it is another one to think of these proposals in the context of a very imperfectly working parliamentary system.

Some of the things I think must be borne in mind are the following. It seems to me that it is generally acknowledged that a majority government, shortly after an election, has an inordinate amount of power and that between elections Parliament is not very effective in controlling that power. Secondly, I would argue that at election time the electorate is faced with a bundle of measures, both actual and potential, that are offered by the contending parties. It is very unclear the weight the electorate will give to any particular aspect of that bundle, and the more complex that particular measure may be in the bundle the less likely it is to be given weight by the majority of voters. In other words, it basically just disappears into an image of a particular political party and there is no referendum on that particular complex issue.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mardi 3 octobre 1985

The Vice-Chairman: Order.

Good morning to all of you. Dear colleagues, this morning we have the pleasure of welcoming Mr. Douglas Hartle, who is Professor of Economics at the University of Toronto. He also served as Research Director of the Royal Commission on Taxation, and from 1969 to 1973 was Deputy Secretary of the Treasury Board. In 1982 he published a study on the revenue budgeting process of the Government of Canada.

This morning, Mr. Hartle will give us his thoughts on the Canadian budgetary process as well as his views on the hearings we are holding on this issue.

Monsieur Hartle.

M. Douglas Hartle (professeur d'économie, Université de Toronto): Merci beaucoup, monsieur le président. Avant d'aborder les propositions précises présentées par M. Wilson dans ce document, accordez-moi quelques minutes pour vous parler de la perspective dans laquelle j'aborde cette question.

Parlons d'abord des aspects positifs: à mon avis il faut envisager ces mesures, qui visent à la réforme ou à la modification du processus budgétaire, comme faisant partie des moyens mis en oeuvre pour accroître l'efficacité du Parlement. Nous devons admettre—et je suis le premier à le faire—que l'une des caractéristiques marquantes de la démocratie est la transition ordonnée du pouvoir. Nous avons assisté à une telle transition au cours de la dernière année, alors je n'affirme pas que le présent système est tout entier en train de s'écrouler. Cependant je crois qu'il faut également tenir compte de certains des aspects négatifs du fonctionnement du Parlement et analyser les propositions dans ce contexte. Autrement dit, c'est une chose que de présumer que le Parlement fonctionne assez bien et que ces propositions ont été faites pour rendre parfait un système qui autrement frise la perfection, et c'est une autre chose que de placer ces propositions dans le contexte d'un système parlementaire très imparfait.

Je pense qu'il faut bien garder en tête les facteurs suivants: on reconnaît généralement que, peu après une élection, un gouvernement majoritaire dispose d'un pouvoir excessif et qu'entre les élections le Parlement n'arrive pas très bien à contrôler ce pouvoir. Deuxièmement, je soutiens qu'au moment des élections, l'électorat fait face à une lourde brochette de mesures, tant réelles que potentielles, mesures proposées par les partis en lice. Il est très difficile de prédire quelle importance l'électorat accordera à l'un ou l'autre des éléments de cette brochette, et plus les mesures en question sont complexes, moins il y a de possibilité que la majorité des votants y accordent de l'importance. Autrement dit, cette mesure se fond essentiellement dans l'image du parti politique en cause et il n'y a pas de référendum sur cette question complexe prise seule.

[*Texte*]

• 0940

The consequence is that the executive branch of government is hardly accountable to Parliament, or even to the people, for complex measures. This arises in part because of the media's lack of interest, but I think that is simply a reflection of the public's lack of interest in investigating complex policy matters in detail. I do not fault them for that, because by and large they would not affect the results in any event. Nevertheless, one has to accept the fact, I believe, that the degree of responsibility and accountability is far from perfect.

In addition, we have the phenomenon that party discipline seems to be extremely effective. Whether that is because of the cost of election financing, the change in the role of the media in electing prime ministers or party leaders, rather than individual members of Parliament, I do not know. A number of things have happened simultaneously. All told, it comes out that individual party members are subject to a great deal of party discipline. So these complex measures, which may arise from time to time in the House, are usually supported by the members of the government and conversely for the opposition. The substance of the issues are very seldom up for real decision, but they may be up for discussion.

We also have the complexity that is introduced by the unclear lines of responsibility between Ministers on the one hand and officials on the other. It has been too easy in recent years to blame officials for decisions for which ministers technically are responsible on the rather realistic grounds that Ministers cannot possibly be knowledgeable about all the details. The lines of responsibility and accountability through Ministers and officials are very blurred indeed, Mr. Fraser's recent decision perhaps withstanding.

We have an additional problem, I think, and that is the problem of secrecy in government. That is part of the parliamentary system. I do not want to press that issue at this point, but I think it has to be recognized that our system is very unlike the American system with respect to the treatment of confidential documents. It seems to me in some ways you could say that we in one way or another have backed into a kind of presidential system at the prime ministerial level, but we do not have the same clear division of powers among the three branches of government. So we have, if you like, the dangers of the one without the counterbalances that are built into the American system. The parliamentary aspects of it, the counterpart, which is namely to have an independent House of Commons that will in fact change sides at least on matters of great substance, seems to have dissipated also.

In short, and I have made this in a completely nonpartisan way, a Prime Minister, after successfully completing an election with a majority in the House, has personal powers and prerogatives that would make Louis XIV jealous for a couple

[*Traduction*]

La conséquence en est que, pour les mesures complexes, le pouvoir exécutif est à peine imputable au Parlement, ou même à la population. Cela découle en partie du peu d'intérêt des membres des médias pour ces questions, ce qui reflète tout simplement le fait que la population est assez peu intéressée à étudier dans le détail les questions de politique complexes. Je ne blâme pas ce comportement, puisqu'essentiellement, la participation du public aurait le plus souvent peu d'effet sur le résultat. Néamoins, je suis d'avis qu'il faut reconnaître le fait que le niveau actuel de responsabilité et d'imputabilité est loin d'être parfait.

De plus, il se trouve que la discipline de parti est extrêmement efficace. Je ne sais pas si cela dépend du coût de financement d'une élection, ou du fait que les médias ne font plus guère attention à l'élection des simples députés, tellement ils font mousser celle des premiers ministres ou des chefs de parti. Plusieurs choses se sont produites simultanément. Quoiqu'il en soit, il reste que les membres des partis sont assujettis à une forte discipline de parti. Alors ces mesures complexes qui peuvent être à l'occasion soumises à la Chambre sont habituellement appuyées par les membres du gouvernement, le contraire étant vrai pour l'opposition. Les éléments essentiels de ces questions sont très rarement soumis à une véritable décision de la Chambre, mais ils peuvent être mis en discussion.

Un autre facteur de complexité découle de l'imprécision des champs de responsabilité des ministres d'une part et des fonctionnaires d'autre part. Au cours des dernières années il a été trop facile de blâmer les fonctionnaires pour des décisions desquelles les ministres sont techniquement responsables, et cela en invoquant que dans la réalité, les ministres ne peuvent connaître tous les détails. Les champs de responsabilité et d'imputabilité des ministres et des fonctionnaires sont très flous, la récente décision de M. Fraser faisant peut-être exception à cet égard.

A mon avis il y a un autre problème, et c'est celui du secret au sein du gouvernement. Cela fait partie du système parlementaire. Je ne veux pas insister sur cette question, mais je pense qu'on reconnaîtra que notre système est très différent du système américain pour ce qui est de la façon dont on traite les documents confidentiels. D'une certaine façon on pourrait affirmer que, d'une manière ou d'une autre, nous nous sommes acculés dans un genre de système présidentiel au niveau du premier ministre, mais nous n'avons pas le même partage très net des pouvoirs entre les trois composantes du gouvernement. On peut donc dire que nous connaissons les dangers de l'un sans disposer des contrepoids qui sont intégrés au système américain. Nous semblons également avoir perdu les aspects parlementaires de l'affaire, le contrepoids, c'est-à-dire l'existence d'une Chambre des communes indépendante dont les membres feront leur propre choix au moins sur les questions de grande importance.

Bref, et je fais l'observation suivante absolument sans partisanerie, après avoir remporté une élection avec une majorité à la Chambre, un premier ministre dispose pendant quelques années de pouvoirs personnels et de prérogatives qui

[*Text*]

of years. I would look at these sets of proposals in that context. There are very few counterbalances on such a man's power at that particular point in time. Admittedly it gradually erodes as an election approaches, but the election itself is very seldom decided on things that were decided four or five years earlier.

The final consideration that I bear in mind in making my proposals or suggestions is the inadequate representation of unorganized groups in the process. While the Department of Finance, I guess, and governments generally have made considerable advances in having more formal representations before budgets, I think it is a mistake to believe that because it is slightly more open all groups are equally represented. It is still possibly true that the media to some extent compensates, that relatively impoverished public interest groups get more media attention per dollar they spend than do some of the more highly financed groups.

• 0945

So it is not exactly dollar for dollar, but nevertheless the Consumers' Association of Canada and similar groups get a much thinner hearing than the Canadian Petroleum Association might, for example. So I do not think we should automatically assume because all interest groups are heard that they are all heard equally or that they can all be represented with equal strength and with equal documentation.

In short, I see this set of proposals from the Minister of Finance within a context of a system which has much to be improved, with many faults and many weaknesses. With that in mind, let me just turn to the specifics. The Minister says in the introduction that a good deal of progress has been made in preparing draft legislation and technical explanatory notes, etc., and I would certainly concur in that. Great progress has been made. I think Mr. MacEachen's fiasco taught a lesson that will be much preached for a decade or more. I do not know if that was exactly virtue, but it became certainly better than it had previously been.

I attach the caveat that the groups that are heard by and large are the well-heeled, successful groups who are there to defend their prerogatives or extend them and that there are lots of unheard groups at those consultations. It would be romantic to believe that the contending groups somehow or other represent the balance of powers in society as they somehow or other should be. It is not by accident that some can deduct the costs of being there, tax costs, and some cannot, etc.

In his introduction the Minister says that these things should be treated as a package. Every reformer wants to have all proposals treated as a package. It is a natural inclination to want to think of it in totality. I think some of the proposals here are rather separable myself. It might be desirable to have a good many of them.

[*Translation*]

auraient rendu jaloux Louis XIV. J'analyse donc cet ensemble de propositions dans ce contexte. À ce moment-là il y a très peu de contrepoids pour contrer les pouvoirs d'un tel homme. J'admets que ce pouvoir est graduellement miné à l'approche d'une élection, mais le résultat de l'élection comme tel est très rarement déterminé par des questions qui ont fait l'objet d'une décision quatre ou cinq ans auparavant.

Le dernier facteur dont je tiens compte lorsque je fais mes observations et mes propositions est que dans le cadre de ce processus, les groupes qui ne sont pas organisés sont mal représentés. S'il est vrai que le ministère des Finances et le gouvernement dans son ensemble ont réalisé d'importants progrès du côté des consultations avant l'élaboration des budgets, je pense qu'on aurait tort de croire que, parce que le processus est un peu plus ouvert, tous les groupes sont représentés également. On peut probablement encore affirmer que les médias compensent, dans une certaine mesure, et que les groupes d'intérêt public qui sont relativement pauvres obtiennent plus d'attention des médias par dollar dépensé que certains des groupes mieux nantis.

Il n'y a donc pas équivalence parfaite, mais il reste que l'Association des consommateurs du Canada et les groupes semblables ont une voix beaucoup moins puissante que la Canadian Petroleum Association, par exemple. Nous ne devrions donc pas présumer que, parce que tous les groupes d'intérêt sont entendus, qu'ils sont entendus de la même façon ou qu'ils peuvent être représentés avec autant de force et avec une documentation comparable.

Bref, j'envisage ces propositions du ministre des Finances dans le contexte d'un système qui doit être largement amélioré et qui compte beaucoup de faiblesses. Cela dit, je passe maintenant à chacune des propositions. Le ministre dit dans son introduction que beaucoup de progrès ont été réalisés dans la préparation d'ébauches de projets de loi et de notes techniques explicatives, et caetera. Je suis certainement d'accord avec lui. D'énormes progrès ont été réalisés. Je pense que le fiasco de M. MacEachen nous servira de leçon pendant une bonne décennie, ou plus. Je ne sais pas si tout était pour le mieux, mais le document est certainement meilleur maintenant qu'il ne l'était.

Je vous fais remarquer que les groupes qui sont entendus sont essentiellement à l'aise et bien établis; ils sont là pour défendre ou élargir leurs prérogatives et lors de ces consultations il y a beaucoup de groupes qui ne sont jamais entendus. Il serait illusoire de croire que ces groupes représentent d'une certaine façon l'équilibre idéal du pouvoir dans la société. Ce n'est pas par hasard si certains de ces groupes peuvent déduire de leur impôt leurs frais de représentation, alors que d'autres ne peuvent le faire, et caetera.

Dans son introduction le ministre affirme que ces propositions devraient être traitées comme un ensemble. Tous les réformateurs veulent que leurs propositions soient traitées comme un ensemble. Il est naturel de désirer qu'elles soient prises comme un tout. Pour ma part je crois que certaines de

[*Texte*]

The budget date: Frankly, I think this is somewhat of a tempest in a teapot. There could be a fixed budget date under the present system if Ministers decided it was convenient to do so. As I understand it, Ways and Means motions can be introduced any time during the year. So it does not have to wait for a particular date to introduce tax legislation, and Mr. Wilson's statement of November of last year was in all but name a budget. So by saying that we are going to have a formal budget in late February or March it seems to me this is really not changing very much.

Indeed, I see no harm in doing that, but it seems to me that when the pressures are on governments they will want to have other occasions to appear to be doing something and they are not going to be constrained by the formalities of having to present a budget. If it becomes a mere formality then all the uncertainty will just be moved to the fall months or whatever the date happens to be.

I remember that in some inquiries I made about this budgetary process one of the former Ministers of Finance claimed that one reason they liked the budget the way it was was because it was one of the few times in the year when all eyes were focused on the Minister of Finance in not necessarily a hostile way, when he at least had an audience and was an important public figure for once in the year. He is damned if he wants to give up that bit of publicity. I expect that is the reality of the matter and if you try and formalize it too much then you are making a very unattractive job even more unattractive. You are going to constrain the fellow so he has to do it on a particular date when it may not suit him or her for a whole variety of reasons, in which case it will just become a formality and the real budget will be called something else and occur elsewhere in the year. So I do not really see much substance in that proposal myself, but I do not think there is any harm in it.

On the question of borrowing authority, some very plaintive adjectives are used in this discussion here, things like "intolerable", "cannot be allowed to persist", "inordinate"—all kinds of loaded words about the situation that now prevails with respect to debt financing. I think the Minister makes somewhat more of this issue than it warrants.

• 0950

First of all, the major cost is determined by the quantum of borrowing, not the month-to-month timing of the borrowing, and that is a decision quite outside the discussion here. Second, the second major determinant is the continuing rate of interest on government bonds, which does not usually change very much from one month to another. Certainly it is not an explanation for why the deficit is what it is. I really do not think it is as material as he would like it to appear here.

[*Traduction*]

ces propositions peuvent être séparées. Il serait peut-être même souhaitable de le faire pour plusieurs.

La date du budget: Franchement, je pense que cette affaire est une tempête dans un verre d'eau. Même dans le cadre du système existant, il serait possible de fixer la date du budget si les ministres voulaient bien. Sauf erreur, les motions de voies et moyens peuvent être présentées en tout temps de l'année. Il n'est donc pas nécessaire d'attendre une date précise pour présenter des mesures fiscales, et la déclaration qu'a faite M. Wilson en novembre dernier était un budget auquel il ne manquait que le nom. Alors il me semble qu'on ne change pas grand-chose en affirmant que le budget sera présenté officiellement à la fin de février ou en mars.

De fait, je ne vois là rien de mal, mais il me semble que lorsque les gouvernements subiront des pressions, ils voudront avoir d'autres occasions de paraître faire quelque chose et ils ne voudront pas se limiter à un seul budget, le budget officiel. Si l'exercice devient une simple formalité, alors toute l'incertitude se déplacera vers les mois d'automne ou les autres moments où s'exerceront des pressions extrêmes.

Je me rappelle que lors de mes recherches sur ce processus budgétaire, l'un des ex-ministres des Finances m'affirmait que l'une des raisons pour lesquelles ces derniers aiment bien le processus budgétaire sous sa forme actuelle est que c'est l'un des rares moments de l'année où tous les yeux sont tournés vers le ministre des Finances dans une attitude qui n'est pas nécessairement hostile. Pour une fois dans l'année ce ministre a l'oreille du public, qui le juge important. Pas de danger qu'il veuille abandonner ce petit coup de publicité. Je présume que cela fait partie de la réalité et que si vous essayez de faire cela un peu trop dans les formes, vous rendrez un emploi très rébarbatif encore moins attrayant. Vous allez forcer ce ministre à présenter son document à date fixe, laquelle date peut bien ne pas lui convenir pour toutes sortes de raisons, et l'exercice ne deviendra qu'une simple formalité, le véritable budget portant un autre nom et étant présenté à un autre moment. Je ne vois donc pas beaucoup d'avantages à cette proposition, mais je ne crois pas non plus qu'elle puisse être nuisible.

Parlons maintenant du pouvoir d'emprunt. Ici on a utilisé des qualificatifs très négatifs, comme «intolérable», «ne saurait pas durer», «désordonné»—toutes sortes de mots émotifs pour décrire la situation actuelle du financement de la dette. Je pense que le ministre accorde à cette question plus d'importance qu'elle n'en mérite.

Tout d'abord, la majorité des coûts dépendent du volume d'emprunt, et non pas de la date à laquelle les emprunts sont faits, un facteur qui ne fait pas partie de la présente discussion. De plus, le deuxième grand facteur déterminant est le taux d'intérêt sur les obligations du gouvernement, taux qui habituellement ne change pas beaucoup d'un mois à l'autre. Cela n'explique certes pas pourquoi le déficit est ce qu'il est. Je ne crois pas que cette question soit aussi importante qu'il voudrait qu'elle le paraisse ici.

[*Text*]

It is certainly true that if he is delayed in raising funds and interest rates go up, the cost to the taypayer will be increased. On the other hand, the Bank of Canada has some control over rates of interest in the short term, and the differential amounts are not overwhelmingly great. Also on the other hand, from the Minister of Finance's point of view it must be damnably awkward to have to be pursuing Parliament week in and week out, trying to get this bill passed. I can see the annoyance that comes from this uncertainty, for the report says:

> The borrowing authority stands in dramatic contrast to the smooth and regular House of Commons process for dealing with the annual business of supply.

That is undoubtedly true, but the fact of the matter is that the process of dealing with supply is largely ineffective. So it is great for the Minister of Finance, because it does not cause him any consternation, but it also does not accomplish anything from the House's point of view. It is a real non-event.

He is constrasting the existing system with respect to borrowing, which is certainly difficult from the government's point of view, with supply, which is very easy. But I would say that the treatment of supply, despite the fact that the estimates are referred to standing committees, has not proven to be a very effective device. It would have to be looked at in the context of the opposition's use of those opposition days that they obtained in exchange for switching the estimates to the standing committees. I am not in a position to say whether they gained or lost under that trade, but certainly the discussion of estimates per se is now extraordinarily irrelevant, it seems to me in general.

When the Minister proposes that this might be dealt with as part of a general estimates process—in particular, be dealt with as part of the Department of Finance's estimates and dealt with by the standing committee—that really is saying it is not going to be discussed at all. To all intents and purposes, the issue disappears from the agenda of the House and certainly from the public's perception of the issue. The same thing is true if it is automatically included with the budget debate.

I guess the point I would make is that if these two changes were to be made then the opposition parties should be given either additional opposition days in the case of giving it to the standing committees or more budget debate should be allowed. In short, time is spent on this now, and to take either of these routes without some compensating opposition time would be greatly to the advantage of the government, but it would seem to me to put the opposition in a somewhat weaker position than it is at the moment. Given my other concerns, I guess I think that would be a rather bad thing.

On the technical matters, section 3 of his report, the Minister suggested that there be a Standing Committee on Finance with a split bill on tax matters—the technical issues being referred to a committee prior to a budget—and that it receive expert discussion and public consideration in that form. I think I would be all in favour of that move. I would see,

[*Translation*]

Il est bien sûr vrai que si l'on retarde le moment de l'emprunt et que le taux d'intérêt augmente, pour le contribuable, le coût de l'emprunt sera plus grand. D'autre part, la Banque du Canada exerce un certain contrôle sur les taux d'intérêt à court terme et les sommes en cause ne sont pas si grandes. Par ailleurs, du point de vue du ministre des Finances, il doit être très embêtant de devoir chaque semaine presser le Parlement d'adopter ce projet de loi. Je comprends que cette incertitude puisse être embêtante puisque dans le rapport on affirme:

> ... l'absence actuelle de procédure pour étudier les demandes de pouvoir d'emprunt contraste fortement avec le processus bien rodé mis au point à la Chambre des communes pour traiter de la question annuelle des subsides.

Cela est certes vrai, mais il reste que la procédure en place pour traiter de la question des subsides est essentiellement inefficace. C'est donc très bien pour le ministre des Finances, puisque cela ne lui cause aucune préoccupation, mais cela ne réalise pas grand-chose du point de vue de la Chambre. C'est vraiment un coup d'épée dans l'eau.

Il compare le système actuel pour la réalisation des emprunts, système certes difficile du point de vue du gouvernement, avec la question des subsides qui est très facile. Cependant, malgré que les prévisions budgétaires soient renvoyées au Comité permanent, j'affirme que les subsides ne sont pas un mécanisme très efficace. Il faudrait examiner la question à la lumière de l'utilisation que fait l'Opposition de ces journées d'opposition qu'on a accordées en échange du renvoi des prévisions budgétaires aux comités permanents. Je ne saurais dire s'ils ont gagné ou perdu dans cet échange, mais il est certain que règle générale, la discussion des prévisions budgétaires me paraît maintenant très peu pertinente.

Lorsque le ministre propose que cette question soit réglée dans le cadre du processus général d'étude des prévisions budgétaires—et plus particulièrement renvoyée au Comité permanent étudiant les prévisions budgétaires du ministère des Finances—c'est comme s'il disait qu'il n'y aurait pas de discussion. À toutes fins utiles, cette question disparaîtrait de l'ordre du jour de la Chambre et très certainement des yeux du public. Il en serait de même si l'affaire était automatiquement intégrée à la discussion sur le budget.

Je crois donc que si ces deux changements étaient apportés, les partis d'Opposition devraient obtenir soit d'autres jours d'opposition, si l'affaire était renvoyée aux comités permanents, soit un prolongement du débat sur le budget. Bref, on consacre déjà un certain temps à ces questions maintenant et si l'on s'engageait sur l'une ou l'autre de ces voies sans accroître le temps dont dispose l'Opposition, cela serait très avantageux pour le gouvernement; toutefois, il me semble que l'Opposition s'en trouverait affaiblie. Considérant mes autres préoccupations, je pense que cette situation est indésirable.

Quant aux questions techniques qui constituent la troisième partie de ce rapport, le ministre propose qu'on renvoie au Comité permanent des finances un projet de loi partagé sur les questions fiscales—les questions techniques étant renvoyées à un comité avant la présentation d'un budget—la question faisant alors l'objet de discussions parmi les experts et d'études

[*Texte*]

however, that while the principle is great, as all principles are, when it comes down to practice it is going to be damned difficult to decide what is a technical matter and what is a matter of policy.

How that decision is going to be reached and who is going to . . . Well, I think that would be fraught with all kinds of debate on the practicality of it—one man's technicality is another man's matter of principle. It depends whether your ox is being gored. It is easily said, but in fact difficult to do. If it becomes clear that the Ministers of Finance, as they will be very tempted to do, stick the boring things about which there is no debate into the committee and leave all the controversial things as matters of policy, you really will not be much further ahead. The debate will just simply be going on in two forms, and one will by and large be ignored. I think it is a good idea, but I do not hold much hope for it.

• 0955

On the provisional implementation of tax measures, I wish I had had the time to look up the American treatment of this issue. My impression is that they indeed do not worry about . . . Tax laws become effective after they have gone through all the legal processes, not before. The stuff you read in the paper recently about tax on cigarettes and so on falling due and being reintroduced at the last minute . . . In other words, Humpty-Dumpty does not fall off the wall apparently in one country even if tax measures are debated before they become effective. While I can admit to the difficulty, particularly with respect to transaction taxes where speculation on changes is inevitable, I do not know if those costs are really so great as to overwhelm the benefit of having Parliament approve tax measures before they become effective.

Another consideration, of course, is the business of uncertainty. The present arrangement, particularly as it was treated up until recently, is one where the tabling of the motion of ways and means is treated as though these taxes were in effect. It is only in recent years, I think, that taxpayers have quarrelled with this convention. It does have the advantage that while they are occasionally changed later, the bills are amended. The amendments are fewer than the converse. There is less uncertainty, if you like, when we say that all the things we bring to the table are going to become law, and then we eventually change a few of them than when we say say that these are the things we would like to do and letting the debate linger on for six or eight months.

On balance, I guess I would not be so easily disposed to getting rid of the notion that laws do not become binding on taxpayers until they have gone through all the processes. The possible exception is those cases of commodity taxes where markets might be in disarray. But for the vast majority of measures where speculation really is not possible in the short

[*Traduction*]

publiques sous cette forme. Je suis très favorable à cette proposition. Cependant, même si le principe est excellent, comme le sont tous les principes, lorsqu'on le mettra en pratique, il sera très difficile de décider ce qui est une question technique et ce qui est une question de politique.

Comment prendra-t-on cette décision et qui . . . il y aurait toutes sortes de difficultés au moment de la mise en pratique—ce qui est une question technique pour l'un peut être une question de principe pour l'autre. Cela dépend du point de vue. C'est facile à dire, mais plus difficile à réaliser. S'il devient évident que les ministres des Finances, et ils seront très tentés de le faire, renvoient au Comité les choses ennuyantes sur lesquelles il n'y a pas de discussion et considèrent comme relevant de la politique toutes les questions controversées, il n'y aura pas véritablement de progrès. La discussion prendra simplement deux formes différentes, l'une d'entre elles étant essentiellement ignorée. À mon avis c'est une bonne idée, mais je ne suis pas très optimiste quant à son sort.

Pour ce qui est de la pré-exécution fiscale, j'aurais souhaité avoir le temps d'examiner ce que font les Américains dans ce cas. J'ai l'impression qu'ils ne se préoccupent pas de . . . Les mesures fiscales entrent en vigueur après avoir traversé toutes les étapes du processus, et jamais auparavant. Dans les journaux, on lisait récemment des articles sur la taxe sur les cigarettes et d'autres produits qui devait entrer en vigueur et qui a été réintroduite en dernière minute . . . Autrement dit, tout ne s'écroule pas dans un pays lorsque les mesures fiscales font l'objet d'une discussion avant leur entrée en vigueur. Je reconnais qu'il y a des difficultés, particulièrement pour les impôts sur les transactions où la spéculation sur les changements est inévitable, mais je ne sais pas si ces coûts sont vraiment si grands qu'ils dépassent les avantages qu'on retire d'une approbation des mesures fiscales par le Parlement avant leur entrée en vigueur.

Evidemment il faut également tenir compte de l'incertitude. Dans la situation actuelle, et c'était le cas jusqu'à tout récemment, les motions de voies et moyens sont déposées comme si ces taxes étaient déjà en vigueur. Ce n'est qu'au cours des dernières années que les contribuables ont contesté cette convention. L'avantage est que, même s'il y a des changements occasionnels, les projets de loi sont modifiés. Les amendements sont plus rares que si l'on procédait autrement. Autrement dit, lorsque nous affirmons que toutes les mesures proposées deviendront des lois, et lorsque éventuellement nous modifions certaines de ces dispositions, il y a moins d'incertitude que si nous établissions ce que nous voudrions faire pour ensuite laisser la discussion traîner en longueur pendant six ou huit mois.

En dernière analyse, je ne serais pas tellement disposé à abandonner le principe selon lequel les lois ne sont pas exécutoires tant qu'elles n'ont pas traversé toutes les étapes du processus. L'exception possible serait les impôts sur les produits de base où les marchés pourraient être sérieusement dérangés. Cependant pour la vaste majorité des mesures où la

[*Text*]

term, I would have thought the present arrangement is not all that bad.

I also think—the Minister acknowledges—that if Parliament eventually drops a provision and sort of gives the money back, in the case of commodity taxes it is utterly and totally impossible, of course, to disentangle all those transactions. You cannot give the money back. As far as transaction taxes are concerned, they should probably be imposed at the time of the motion. For all other legislation, it should have to go to the bitter end.

I think it is very rare that transaction taxes, such as sales and excise taxes, are changed in the course of debate, because they are usually revenue raising devices. Although I can imagine perhaps something like a tax on building materials, equipment or machinery being subject to a lot of debate, for most commodities this is not likely to be overturned.

I do not think the Minister has made a completely pursuasive argument for the case here. I certainly admit it is an extraordinarily difficulty thing. The real problem with uncertainty is that governments tinker too much with the tax system and raise the uncertainty by changing the tax system all the time, often to little avail but at great cost and uncertainty. If we could somehow or other get the notion that tax measures are not very efficacious ways of solving every conceivable problem the structure would remain a good deal more constant over time and much of the interest in the wretched budget debate would evaporate. I think that would be very salutary. Far too much time and effort is devoted now to following these budgetary measures up and down and around. It could better be devoted to entrepreneurship.

• 1000

It is more easily said than done; a lot of it hinges on a combination of Ministers and parliamentarians generally liking to claim more for their powers than they in fact possess, and part on a bunch of wishful thinking on the part of the taxpayers, and part on the media trying to whoop up particular issues to fever pitch, even though there is not much substance in them. But put it all together and we have far too much turmoil going on in the tax system, with very little forward motion. I do not really think it matters so much what the tax system is, as long as the damn thing remains the same and people can take it into account in their planning. It is this endless gyration that is the biggest bugbear of the lot. If anything, my predilection would be not to move quite as far as the proposals here. But I do not have a simple answer. I guess nobody does.

Some thoughts on budget secrecy: The Ministers quite rightly say the press and the public and the opposition parties treat this as a matter of great substance. It seems to be an issue every time the budget is brought down; which is really quite silly. It is really only a special case of insider information. Insider information should be bad at any time, and the fact that it is related to tax measures is no difference. Tradi-

[*Translation*]

spéculation n'est pas vraiment possible à court terme, je crois que la situation actuelle n'est pas si mauvaise.

Je pense également—et le ministre le reconnaît—que si le Parlement abandonne éventuellement une disposition et rembourse en quelque sorte les contribuables, dans le cas des taxes sur les produits de base, il est totalement impossible de démêler toutes les transactions. Il est donc impossible de rembourser. Quant aux taxes sur les transactions, elles devraient probablement être imposées au moment du dépôt de la motion. Pour toutes les autres mesures, elles devraient subir le processus tout au long.

Il est très rare que les taxes sur les transactions, comme les taxes de vente et d'accise, soient modifiées au cours du débat, et ce parce qu'elles sont habituellement des moyens de recueillir des revenus. Je peux concevoir qu'une taxe sur les matériaux de construction, sur l'équipement ou la machinerie par exemple puisse faire l'objet d'un débat animé, mais pour la plupart des produits de base, un revirement est peu probable.

A mon avis, le ministre n'a pas présenté d'arguments très probants dans ce cas précis. J'admets certes que c'est une question extraordinairement difficile. Le véritable problème est que les gouvernements jouent trop avec le système d'imposition et augmentent l'incertitude en modifiant le système fiscal continuellement, très souvent sans grand résultat sinon une augmentation des coûts et de l'incertitude. Si nous en venions à comprendre que les mesures fiscales ne sont pas des moyens très efficaces de régler tous les problèmes imaginables, la structure demeurerait beaucoup plus stable et une bonne part de l'intérêt suscité par la discussion sur le budget se dissiperait. À mon avis, cela serait absolument salutaire. De nos jours, on consacre beaucoup trop de temps et d'efforts à suivre les tribulations de ces mesures budgétaires. Il serait préférable d'investir tout cela dans l'esprit d'entreprise.

C'est plus facile à dire qu'à faire; pour une large part cela repose sur un ensemble de facteurs: d'une part, les ministres et les parlementaires en général aiment bien affirmer détenir beaucoup plus de pouvoirs qu'ils n'en ont en réalité, d'autre part les contribuables se laissent aller à bien des voeux pieux, puis il y a les médias qui tentent d'accorder à certaines questions une importance démesurée par rapport à leur contenu réel. Avec tout cela, il y a beaucoup trop d'instabilité dans le système d'imposition, et très peu de progrès. À mon avis, la forme du système d'imposition est assez peu importante, tant que la chose demeure stable et qu'on peut en tenir compte lors de la planification. Le plus grand problème est cette constante variation. Personnellement, je suis enclin à ne pas aller aussi loin qu'on le propose ici. Cependant je n'ai pas de réponse simple à proposer. Personne n'a de solution simple.

Réflexions sur le secret budgétaire: les ministres ont raison d'affirmer que la presse, la population et les partis d'opposition traitent cette question comme si elle avait beaucoup d'importance. Cela semble être mis en cause chaque fois qu'un budget est présenté. Cela est vraiment assez farfelu. De fait, il ne s'agit que d'un cas particulier de divulgation d'informations confidentielles. La divulgation de renseignements confidentiels

[*Texte*]

tion has hung on this thing and the press has got hold of it, and opposition parties. But insider information is very bad with all legislative measures. It does not have to be confined to taxes. In fact, the consulation processes that now go on would never have gone on without a great deal more controversy 20 years ago.

Some may recall the Walter Gordon case. We brought in three outsiders and they all swore the oath of secrecy. This was a great cause of the day for many weeks in the press. They almost got him to resign. Well, there were all kinds of things wrong with what he did, but the outsider thing really was not the issue at all.

Since then I think there has been a good deal of backing away. A great number of consultants are used now in exactly the same way as those three wise men were used, and no one raises any stink or even an eyebrow. I think that is all to the good.

I guess it is really a problem of educating the public that there is nothing special about tax measures as far as insider information is concerned. Heavens, knowing a thousand and one other things about regulations and expropriations and a thousand and one other pieces of legislation is equally valuable if you get them before everybody else. The problem is not so much insider information, except in these very special circumstances. The problem is stirring up the pot and creating uncertainty. The fact that everyone has the same information at the same time eliminates the possibility of some people having a special benefit; but it certainly does not eliminate the cost of people not knowing what to do for months and months at a time. That is the bigger problem, it seems to me.

So those are my comments on the provisions of the report. I would be quite happy to answer any questions, if I have not done so.

Le vice-président: Merci, monsieur Hartle.

Monsieur Lewis.

Mr. Lewis: Mr. Hartle, on behalf of the committee, thank you for taking the time to prepare your remarks and come here this morning to discuss this subject.

I would like to go back to the fixed budget date. The paper prepared and presented envisaged a long consultative process during the fall, and it comes down on a fixed date for budget presentation between the middle of January and the middle of February. The other measures in the paper flow from that. You seem to suggest that we do not have to have a fixed date and that the Minister of Finance can do things at other times of the year. I think that is precluded in what the Minister of Finance says, but he does seem to come down on that fixed date with measures flowing from there.

[*Traduction*]

devrait être considérée nocive dans tous les cas, et le fait qu'il s'agisse ici de mesures fiscales ne fait aucune différence. Cette question est inscrite dans la tradition et les partis d'opposition tout comme les médias s'en sont emparés. La divulgation de renseignements confidentiels est très mauvaise pour toutes les mesures législatives. Cela ne se limite pas aux mesures fiscales. De fait, les consultations actuelles auraient été beaucoup plus controversées il y a 20 ans.

Certains se rappelleront peut-être le cas Walter Gordon. Nous avons embauché trois conseillers de l'extérieur qui ont tous jurés de garder le secret. Pendant plusieurs semaines, la presse a fait de cette question une grande cause. Le ministre a presque démissionné. Son comportement était répréhensible pour bien des raisons, mais l'embauche de conseillers de l'extérieur n'était pas vraiment la plus importante.

Depuis, les choses ont bien changé. De nombreux conseillers sont maintenant utilisés de la même façon que l'ont été à l'époque ces trois sages, et personne n'en fait plus de cas. À mon avis, c'est une amélioration.

Le problème est donc d'apprendre à la population que la divulgation de renseignements confidentiels n'est pas pire pour les mesures fiscales que pour d'autres mesures. Si vous pouvez les obtenir avant quiconque d'autre, ces renseignements confidentiels sont tout aussi utiles, qu'ils portent sur la réglementation, les expropriations ou mille autres questions. Le problème n'est pas la divulgation de renseignements confidentiels, sauf dans ces circonstances très spéciales. Le véritable problème c'est l'instabilité qui génère l'incertitude. Le fait que tout le monde reçoive les mêmes renseignements au même moment élimine la possibilité que quelqu'un reçoive un avantage particulier; cependant cela ne réduit certes pas les coûts découlant du fait que pendant ce temps les gens ne savent trop quoi faire. Il me semble que c'est là le problème le plus considérable.

Voilà donc mes observations sur les dispositions du rapport. Je serai heureux de répondre à toutes vos questions, si ce n'est déjà fait.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Hartle.

Mr. Lewis

M. Lewis: Monsieur Hartle, au nom du Comité, je vous remercie d'avoir pris le temps de préparer vos observations et d'être venu ici ce matin pour discuter de cette question.

Je voudrais revenir à la question de la date fixe pour la présentation du budget. Le document à l'étude envisage la mise en place d'un long processus de consultation pendant l'automne, de même que la présentation d'un budget à date fixe entre la mi-janvier et la mi-février. Toutes les autres mesures proposées dans le document découlent de celles-là. Vous semblez proposer le contraire: que la date ne soit pas fixe et que le ministre des Finances puisse intervenir à n'importe quel moment. Si les propositions du ministre des Finances étaient en vigueur, cette possibilité serait exclue; il semble préférer que le budget soit déposé à date fixe et que les mesures qui en découlent soient prises en temps et lieu.

[*Text*]

• 1005

The Conference Board of Canada suggested in their submission that a regular annual date would give parties, such as you suggest—the Canadian Petroleum Association and the other interest groups—a fixed time of the year when they know they are going to be consulting or lobbying the government. That then gives them something; they know what they have to get a handle on. They have to get their act together in the fall to go into those meetings.

At the present time, if the provinces—their ten budgets plus other jurisdictions—want to have any idea as to where the federal government is going, no matter who is in power, they do not know when it is coming down. A fixed date therefore would suit their purposes, too.

A fixed date would also suit the consultants—I guess not the consultants, but the accountants and the lawyers who are consulted by their clients. Let me tell you, the biggest problem to which you allude is uncertainty and we are trying to fix the process—not what happens within that process; that is up to the government of the day. We are trying to fix the process. For all those reasons, would you not agree that on balance a fixed budget date would be preferable?

Mr. Hartle: There is an old saying about someone saying to put it into a nutshell and the other fellow saying it is not hard to put it into a nutshell, but it is very hard to keep it there. I think these fixed calendars are all very well, but how long are they going to last?

I know if I were the Minister of Finance faced with a crisis—there always seems to be a crisis of one sort or another; if we do not have one, we invent one. I think he will find that the constraints of a fixed date, when he has to present a story about the Canadian economy, rather binding on him.

Mr. Lewis: Let me say this to you. I have a feeling—and you may have an opinion on this—that the people who are going to have the biggest problem with this are the bureaucrats who have delayed it day in and day out, no matter the government of the day. I want them fixed as much as the Minister of Finance.

Mr. Hartle: I doubt if they have really had much to do with the timing of it.

Mr. Lewis: All right, sir, if they do not have much to do with the timing of it they have an awful lot to do with the preparation of the legislation and the drafting.

Mr. Hartle: Unless things have changed in recent years, I think the Department of Finance staff gear up for a budget around April every year. They start the process, the Minister consults with the Prime Minister, and a date is chosen that probably is a saw-off between these two men for whatever reasons. Now, the department has to fit in with that particular timetable, so I do not think moving it to the end of February from April 1 is going to change their work all that much. I do not think the bureaucrats have affected the timing. If it is so important that these groups be accommodated and so on, why on earth does the Minister of Finance simply not do it now?

[*Translation*]

Le *Conference Board* du Canada a affirmé, lorsqu'il a comparu devant le Comité, qu'une date fixe permettrait aux groupes intéressés—l'Association canadienne du pétrole et les autres groupes que vous avez mentionnés—de mieux s'orienter: les consultations auraient lieu à la même époque chaque année et il saurait que c'est à ce moment-là qu'il faut faire du lobbying. La date fixe leur donnerait une base de travail concrète. Tout se fera à l'automne et elles devront se préparer.

A l'heure actuelle, les provinces qui ont chacune leur budget, ne savent pas du tout quand le gouvernement fédéral dépose le sien, quel que soit le parti au pouvoir. Même chose pour les autres paliers. Une date fixe leur conviendrait bien mieux.

Une date fixe ferait aussi l'affaire des spécialistes de la fiscalité: les comptables et les avocats qui sont appelés à conseiller leurs clients. Vous avez dit que le gros problème, c'est l'incertitude et nous essayons de rectifier la situation en modifiant le processus—non pas le budget lui-même, car le gouvernement en est responsable, mais le processus budgétaire. Pour toutes les raisons que j'ai énumérées, ne serait-il pas préférable que le budget soit déposé à date fixe?

M. Hartle: Va pour une date fixe, mais combien de temps cela durera-t-il?

Je sais que si j'étais ministre des Finances et qu'il y avait une crise—de toute façon, il y en a toujours eu une; s'il n'y en a pas, on en invente une. J'ai l'impression que le ministre des Finances, qui doit quand même faire le point de la situation économique—trouvera que les dates fixes seront trop contraignantes.

M. Lewis: Permettez-moi de vous dire une chose. J'ai l'impression—mais vous n'êtes pas forcément d'accord—que ce seront les fonctionnaires qui auront le plus de difficulté à accepter une date fixe, car ce sont eux qui ont toujours causé des retards, peu importe le parti au pouvoir. Ce sont eux que je vise autant que le ministre des Finances.

M. Hartle: Pour ce qui est de choisir la date, je ne crois pas que les fonctionnaires y soient pour grand chose.

M. Lewis: D'accord. Ils n'ont peut-être pas grand chose à voir avec le choix de la date, mais ils ont beaucoup à voir avec la rédaction du projet de loi.

M. Hartle: À moins que les choses aient changé, je crois que les fonctionnaires du ministère des Finances s'attendent à ce qu'un budget soit déposé au mois d'avril. On déclenche le processus, le ministre va voir le Premier ministre et chacun essaie de faire imposer la date qui, pour une raison ou une autre, lui convient le mieux. Les fonctionnaires du ministère doivent respecter le calendrier fixé par le ministre et le Premier ministre. Que le budget soit déposé à la fin de février, au lieu du 1er avril, cela ne changera pas grand chose pour eux. Je ne crois pas que les fonctionnaires aient à influer sur le choix de la date. Si le ministre des Finances tient tellement à ce que les

[*Texte*]

There is nothing to stop him from saying that in the fall he is going to bring in his budget on such and such a day in February.

Mr. Lewis: Is that not the whole idea of the paper and what we are going through today?

Mr. Hartle: Why does he not just do it? He does not have to discuss it; he just has to do it if it is so meritorious.

Mr. Lewis: Do you not feel though, sir, that by asking people such as you to come and consult with us, we are not only getting the best opinions from all sides of the room but we are also giving the opposition parties an opportunity to participate in this process?

Mr. Hartle: Frankly, I do not worry too much about the lawyers and accountants being inconvenienced. They charge very big fees for their inconvenience. As for the pressure groups and interest groups of one sort or another not knowing exactly, surely they know it is going to be in the spring or it is going to be in the fall. I do not think it makes all that much difference. In other words, I think rather heavier weather is being made of the issue than it warrants; but if the Minister can agree with it, can live with it and do it politically and even collegially, if you like, I see no problem in having it established at the end of every February. I would suggest, however, that you will end up with another budget or something tantamount to a budget every fall, as we have increasingly had in any event.

• 1010

Mr. Lewis: Then let me ask you one last question, if I may, Mr. Chairman. Let me ask you a question as an economist. To what extent do budgets prepared by the Minister of Finance push or pull the economy of the country? Are they a great influence on the economy of the country as opposed to the changing of a lot of tax laws, which is what MacEachen . . . ?

Mr. Hartle: Maybe I could answer the question—or partly answer it, at least—in this way. Only a few years ago the Department of Finance included in its budget speech and papers forecasts of the price level, interest rates and prices. Previously, it had been thought that if they were to be honest numbers it would be far too dangerous because it would give perhaps the wrong signals. In other words, if they were realistic that they really were forecasting 5% or 6% inflation, then it would bring it about because the country would in fact react to the 6%.

I think perhaps it was under the Clark regime that they brought in those numbers first; I am not sure but I think so. But the fact of the matter is that it seems to disappear into a great big yawn. The numbers are there every year, and no one ever seems to say much about them. It does not seem to have affected the world very much at all. So in theory I think one would have said yes, it has a great deal of effect in signalling all kinds of things. The fact of the matter is that it seems to be very much ho-hum.

Mr. Lewis: Thank you.

[*Traduction*]

groupes intéressés soient prévenus, qu'est-ce qui l'empêche de les prévenir dès maintenant? Rien ne l'empêche de dire, à l'automne, que le budget sera déposé à une certaine date en février.

M. Lewis: N'est-ce-pas là le but de ce débat?

M. Hartle: Qu'est-ce qui l'empêche de le faire dès maintenant? Ce n'est pas la peine d'en discuter; si c'était souhaitable à ce point-là, il devrait passer à l'acte.

M. Lewis: Les audiences du Comité ne permettent-elles pas non seulement d'entendre des opinions diversifiées, mais aussi de donner, au parti de l'opposition, l'occasion de participer au processus?

M. Hartle: Je dois dire que je ne m'inquiète pas beaucoup pour les avocats et les comptables. Ils sont assez bien rénumérés. Pour ce qui est des groupes intéressés, ils doivent sûrement savoir que le budget sera déposé soit au printemps soit à l'automne. Cela ne fait pas une grande différence. Autrement dit, on accorde à la question beaucoup plus d'importance qu'elle n'en mérite; mais si le ministre est d'accord pour l'accepter sur le plan politique et le faire accepter par ses collègues, je ne vois pas d'inconvénient à ce que la date soit fixée à la fin de février. De toute façon, on finira par déposer, à l'automne, un deuxième budget ou l'équivalent, ce qui est d'ailleurs la tendance depuis quelques années.

M. Lewis: J'ai une dernière question à vous poser. Comme vous êtes professeur de sciences économiques, pourriez-vous me dire dans quelle mesure les budgets déposés par le ministre des Finances influent sur la conjoncture économique? Ont-ils une grande incidence, plus encore que les modifications fiscales favorisées par MacEachen . . . ?

M. Hartle: En guise de réponse, je vous dirais comment la situation a évoluée. Il y a quelques années, le ministère des Finances a commencé à inclure, dans le budget, dans le document budgétaire, des prévisions concernant les prix et les taux d'intérêt. Jusque là, on pensait que ce serait trop dangereux, que les prévisions, si elles étaient fiables, pourraient avoir des répercussions négatives. Si l'on prévoyait, par exemple, que l'inflation s'élèverait à 5 ou à 6 p. 100, la réaction serait telle qu'on aurait, effectivement, un taux d'inflation de 6 p.100.

C'est, je crois, sous le régime Clark qu'on a commencé à faire des prévisions, mais je n'en suis pas certain. Quoi qu'il en soit, on a constaté que les prévisions n'intéressent personne. On en fait chaque année, mais on n'en fait pas grand cas. On a l'impression qu'elles n'ont rien changé. En théorie, le budget est un signe précurseur de bien des choses. En pratique, il est bien banal.

M. Lewis: Merci.

[*Text*]

The Vice-Chairman: *Merci.* Mr. Cassidy.

Mr. Cassidy: Mr. Hartle, I am not a full member of the committee; I am pinch-hitting. I am coming into an area in which I have had an interest in the past, but less so now.

I have one question that relates to a comment you made just before I came in about the estimates. That is not quite central to this body, but you know as well as I know the inadequacy of the treatment of estimates here. I think that is related to the problems of the committee structure in this place, the very limited amount of time committees do give, and quite possibly can give, to estimates in a given year. Also, despite changes that have been made, the estimates are singularly uninformative. They are still cast to a large degree in parliamentary form. The kinds of information you would expect in the private as well as in the public sector, which would enable you to get a handle on how particular programs are being delivered, their efficiency, who is getting the aid and this kind of thing, is generally not available.

I think I am probably indicating where my thinking is going. What recommendations would you make? Do you think it is possible for Parliament to do a more effective job of consideration of the estimates? If you think it is possible, what recommendations would you make?

Mr. Hartle: There are two very serious constraints for improvement. One of them is party discipline; for a whole bunch of reasons, that is just the way it is at the present time with respect to election financing and whatever it happens to be. Therefore, with the very rarest of exceptions you start off with that constraint. The second constraint is the media, because these things tend to be, or should be, non-spectacular. They are not like the tuna issue; they do not catch the public eye. They are non-events as far as the media are concerned. In my experience they very seldom ever turn up, or some poor Canadian Press fellow sits at the back of the room and God knows what happens to what he or she writes.

So from the committee member's point of view, it is a non-event. It takes their time; nothing seems to happen. The government gets its way, and even the discussion is lost. I guess the estimates are voted even if the committee has not reported, so even time spent in writing the report is largely wasted. So it becomes almost a non-event. Could something not be done to change that, excepting those other constraints? I guess the more fundamental thing would be to have members more free to be independent in these meetings, at these deliberations, perhaps have less hinge on the discussion—in other words, to release, if you like, the vote of confidence aspect of these things from the actual discussion of the programs and so on.

• 1015

I think those fundamental things are more important than anything I can possibly say about the details of the committee. On the other hand, on a more limited basis it seems to me there has been some improvement in having staff work for these committees. They did not have any at all. I think that

[*Translation*]

Le vice-président: *Thank you.* Monsieur Cassidy.

M. Cassidy: Je n'appartient pas vraiment au comité; je remplace un collègue. Le sujet dont il est question aujourd'hui m'a déjà beaucoup intéressé, mais je m'y intéresse moins maintenant.

Juste avant que j'arrive, vous avez parlé des prévisions budgétaires. Ma question porte sur une observation que vous avez faite à ce moment-là. Ce n'est pas vraiment de cela qu'il est question aujourd'hui; vous savez, comme moi, qu'on n'accorde pas aux prévisions budgétaires l'attention qu'elle mérite. Cette lacune est due à la manière dont les comités sont organisés; nous ne consacrons pas assez de temps, nous ne pouvons pas consacrer assez de temps à l'étude des prévisions. Malgré les modifications qu'on y a apportées, elles sont toujours aussi peu éclairantes. Elles respectent, dans une trop grande mesure, les formules parlementaires. Nous n'avons pas accès aux renseignements dont nous aurions besoin et qui sont normalement disponibles tant dans le secteur public que dans le secteur privé, des renseignements sur la mise en place des programmes, sur leur efficacité, sur leurs destinateurs, etc.

Vous avez probablement compris où je veux en venir. Quelle solution proposeriez-vous? Quelles mesures le parlement pourrait-il prendre pour rendre plus fructueuse l'étude des prévisions budgétaires? Si c'est possible, comment doit-on s'y prendre?

M. Hartle: Il y a deux contraintes majeures qui rendraient la chose difficile. La première, c'est la discipline imposée par les partis; pour toute sorte de raisons—le financement des élections, etc.—c'est ainsi que les partis fonctionnent en ce moment. Donc, sauf en des circonstances très exceptionnelles, il faut en tenir compte. La deuxième contrainte est imposée par les médias, car les prévisions budgétaires ne sont pas ce qu'il y a de plus passionnant, et ce n'est pas nécessaire non plus. Ce n'est pas comme l'histoire du thon; elle ne suscite pas beaucoup d'intérêt. Les journalistes ne s'y intéressent absolument pas. Si jamais il y a un journaliste qui se pointe, un pauvre type de la Presse canadienne qui s'installe au fond de la salle, Dieu sait ce qu'on fait de son article.

Même pour les membres du comité, c'est une perte de temps. Rien ne se passe. Le gouvernement a toujours raison et même les commentaires qu'on a pu faire sont perdus dans les brumes. J'imagine que les prévisions budgétaires sont adoptées même si le comité n'a pas fait rapport; ce n'est même pas la peine de rédiger un rapport. Tout compte fait, c'est une perte de temps. Y aurait-il moyen, à part les autres contraintes, d'améliorer la situation? On pourrait peut-être dû commencer par faire en sorte que l'examen des prévisions budgétaires soit moins partisan et que les députés puissent discuter librement des programmes et des activités dont le Livre bleu fait état. Il faudrait, autrement dit, supprimer l'élément de non-confiance.

Par rapport à ces principes fondamentaux, les détails ont moins d'importance. J'ai l'impression, par contre, qu'il y a eu une petite amélioration en ce qui concerne les effectifs. Au début les Comités n'en avaient pas du tout. On s'est réveillé un peu. Il serait peut-être souhaitable d'engager une personne ou

[*Texte*]

would be the beginning of wisdom. I think it might not be bad to give them a small budget to hire one or two people to come and testify, prepare documents on, let us say, one program or two programs and actually go into those things in some depth. They obviously cannot do all of them every year. But they need a small budget. I am not talking about big money. I am talking maybe each work I am talking about people are not likely to do for nothing if they are going to be independent—not very many of them, in any event.

A third thing that would be in a sense costless was recommended by the Lambert report. One of the few things in that report that I agreed with was to have annual reports of departments and ministries. In essence, include all the information the government has available about that particular department or ministry put in one place, the estimates, the kind of descriptive material that now is in the annual report—also the Auditor General's report from previous years and any evaluations that are in part III of the estimates. So in one place, the person who wants to know anything about correctional services can say: Here is what the budget has been; here is what the staff looks like, the number of people and their classifications; here is what the Auditor General has said about their performance in the past, and so on. So in one document, relatively brief, they get a bird's eye picture. All of that information is now collected and is available, but how many people have the time and energy or even the knowledge to ferret it all out? It seems to me that with very little extra cost you could make a departmental report that would greatly improve the understanding of the public and the members of what is going on in individual departments. Why not an organizational chart for each department, for example? And the classification of the positions and what has happened to their salary budget over years, etc., etc? All that information can be had right now, but it is the devil's own task to pull it together.

Mr. Cassidy: You have sparked a couple of ideas in my mind. Now that we are moving to smaller standing committees the committees have been freed of the responsibility of handling legislation. It has been proposed—I am not sure whether it has been accepted or not—that there be some procedure by which a certain number of written questions from each member of each party on the committee relative to the estimates of a department should be permitted. I do not think that is a major reform, because it is a limited number of questions. If a chairman, for example, says you have ten questions on point one, then you have used up your quota.

If committees in subject areas can work collegially enough that they can decide that over the next four years we are going to divvy up looking at the departments for which we are responsible and so we will look at, say, forest protection one year, economic development of forests the next, human resources and forestry in the third, for example, then that is one one way by which over the life of a Parliament you could get better consideration of what is going on.

You are suggesting that either researchers from the Library of Parliament or other forms of staff should in fact be commissioned well in advance by committees. Would I be

[*Traduction*]

deux pour étudier un programme en profondeur, préparer les documents et témoigner devant le Comité. Il serait possible, évidemment, de revoir tous les programmes tous les ans. Mais il faudrait prévoir un petit budget. Je ne parle pas d'un gros budget. On pourrait peut-être prévoir 10,000$ par programme. Si vous engagez des personnes pour faire le travail, il va falloir les rémunérer.

Il y a une troisième mesure qu'on pourrait prendre, qui a été proposée dans le rapport Lambert et qui ne coûterait rien. C'était d'ailleurs l'une des seules recommandations avec laquelle j'étais d'accord. Il s'agissait de réunir, dans les prévisions budgétaires, tous les renseignements qui existent au sujet d'un ministère ou d'un ministre d'État, le genre de renseignement qu'on trouve actuellement dans le rapport annuel du ministère en question, dans le rapport du vérificateur général et dans la partie III des prévisions budgétaires. Si l'on voulait se renseigner sur un service en particulier—des services correctionnels, par exemple—tous les renseignements seraient réunis dans un seul document: le budget; les effectifs, le nombre d'employés et leur catégorie; les observations du vérificateur général en ce qui concerne le rendement, etc. Le document en question serait relativement concis et donnerait, en quelque sorte, une vue d'ensemble. Ces renseignements existent et sont disponibles, mais il faut du temps et de l'énergie pour les dépister et il faut savoir comment s'y prendre. Le genre de rapport qu'on a proposé ne coûterait pas beaucoup plus cher, mais il permettrait aux citoyens et aux députés de mieux comprendre le fonctionnement de chaque ministère. Pourquoi pas, par exemple, un organigramme de chaque ministère? Les catégories seraient indiquées et on verrait l'évolution de la masse salarial. Ces renseignements existent déjà, mais c'est un travail de diable que de les réunir.

M. Cassidy: Ce que vous avez dit m'a fait penser à autre chose. Les Comités permanents sont devenus plus petits et ils n'ont plus à s'occuper des projets de Loi. On a proposé—je ne sais pas si on l'a accepté—que chaque député de chaque parti soumette, par écrit, des questions portant sur le budget d'un ministère donné. Ce n'est pas une réforme importante, puisque le nombre de questions est limité. Si le président décide, par exemple, que vous avez le droit de poser 10 questions sur un aspect donné, vous ne pouvez en poser que 10.

Les comités pourraient peut-être s'entendre pour se partager la tâche au cours des quatre prochaines années. Chaque année, on examinerait un aspect différent du ministère dont nous sommes responsables. La première année, ce serait la protection forestière. La deuxième année, l'exploitation des forêts. La troisième, les ressources humaines et la sylviculture. On aurait le temps, d'ici les prochaines élections, de les examiner en profondeur.

Vous dites que les comités devraient recruter, bien à l'avance, des documentalistes de la bibliothèque du Parlement ou d'autres spécialistes. Mais tout ne devrait pas se faire entre

[*Text*]

correct in saying that a lot of what needs to be done does not have to be linked specifically to the period between the publication of the estimates and the May 30 deadline when they are meant to be adopted?

Mr. Hartle: Absolutely. I think you should almost forget about that. That is an ongoing . . . to almost proform it. The real question is to get a look at some of these programs in some depth over that number of years or . . . I think tying it to the actual votes is rather unfortunate. We should get away from that.

Mr. Cassidy: So that although parliamentary authority for spending money would be given on May 30, in fact what this committee might consider recommending is that there be a permanent reference of the estimates of the area for which the standing committee is responsible.

Mr. Hartle: Yes.

• 1020

Mr. Cassidy: This allows them to then get into it. How about getting information, the performance and evaluation type of information that allows you to make more sense? For a simple example, if it costs DND $6.50 per head to feed breakfast to soldiers and McDonalds does it for $1.45, then without judging as between public and private sectors that raises a few eyebrows in the sense that there is an explanation required. That is the kind of information that in fact is sometimes available there, but it is damned difficult to dig it out.

Mr. Hartle: Right. Well supposedly departments are now carrying out some of these program evaluations, and the Auditor General is supposedly monitoring whether they are doing them or not. But I am afraid most of it is rather farcical. He investigates where they have something and the process is in existence; he does not investigate whether anything comes out of this process and he does not investigate what happens as a result of such studies. So it seems mostly formalities to me. Look at the size of the Auditor General's staff and the budgets of departments involved in doing this work. It seems to me it is a piffly kind of outcome for all these expenses. It is window dressing about evaluation, but in fact as far as I can tell it does not really exist.

Let us suppose these reports were made available to Parliament—some of these at least—on a selective basis. If they were written knowing they were going to be published they are more likely to be public relations documents. I would be more inclined to have the committee retain some group, let us say through the Library of Parliament or whatever, to look at these programs *de nouveau*. If they say we went to the department and we needed to know this, this, this and this, and they simply do not collect that information, then you know the department can hardly be assessing it if it does not even collect the information needed to assess it. That is news in and of itself.

I think having departments assess their own programs is an exercise in futility. They are obviously not going to come out and say all the things they have been doing for the past 20

[*Translation*]

la publication des prévisions budgétaires et le 30 mai, date à laquelle elles doivent être adoptées, n'est-ce pas?

M. Hartle: Absolument pas. Il faut oublier les échéances. Ce serait permanent. Il s'agirait plutôt d'examiner les programmes en profondeur, sur un certain nombre d'années . . . Cette notion de crédit budgétaire n'est guère commode. Il faudrait s'en éloigner.

M. Cassidy: Les dépenses seraient autorisées le 30 mai, mais nous pourrions envisager un ordre de renvoi permanent. Les prévisions budgétaires seraient confiées en permanence au comité qui en est responsable.

M. Hartle: Oui.

M. Cassidy: On a le temps de faire une étude en profondeur. Que dites-vous d'obtenir des renseignements sur le rendement et les évaluations, pour mieux comprendre certains aspects. Si l'on constate que le petit déjeuner qu'on sert aux soldats coûte, au ministère de la Défense, 6.50$ par personne, alors qu'on peut manger chez McDonalds pour 1.45$, et qu'on ne fasse pas la distinction entre le secteur public et le secteur privé, on a besoin d'explications, parce que c'est quand même étonnant. Les explications existent, mais il est drôlement difficile de les obtenir.

M. Hartle: Tout à fait. On dit que les ministères sont en train de faire des évaluations de programme, sous la surveillance du vérificateur général. Mais ce n'est pas très sérieux. Là où les mécanismes existent, le vérificateur général les contrôle; mais il ne s'occupe pas des résultats. J'ai l'impression que c'est plutôt pour la forme. Il faut voir les effectifs du vérificateur général et les budgets des ministères qui font les évaluations. On dépense beaucoup, mais les résultats sont de piètre qualité. Tout cela paraît bien, mais c'est illusoire.

Supposons que certains de ces rapports, choisis au hasard, étaient soumis au Parlement. Si les auteurs d'un rapport savaient que celui-ci était destiné à la publication, ils auraient tendance à en faire un document de propagande. Je préférerais que le Comité recrute des recherchistes, de la Bibliothèque du Parlement ou d'ailleurs, qui seraient chargés de revoir les problèmes qui avaient fait l'objet d'une évaluation. Si les recherchistes avaient besoin de renseignements et que le Ministère n'était pas en mesure de les leur fournir, vous saurez que l'évaluation n'aurait pas pu être adéquate. Vous auriez appris quelque chose.

Il est parfaitement inutile, à mon avis, de demander au Ministère d'évaluer leurs propres programmes. Les fonctionnaires ne vont pas admettre qu'ils perdent leur temps depuis 20

[*Texte*]

years for whatever reasons are a waste of time. It has to be independent or forget it. The only way to do that is to pay a few people from the outside that have no stake in the program. It is also so difficult in assessing these programs if you are in the government to decide you know who really is accountable for that program. It is some kind of a merger of what earlier governments did and conciliation between Minister and deputy and officials and provincial governments; it is such a mishmash as to why these things occur. It is better to leave all that aside and say this is what the program actually does, whatever they say it is supposed to be doing, and have it done independently. If basic information to assess the program cannot be made available to these people, then I think Parliament has the even bigger question of can we not find out what is happening.

Mr. Cassidy: Yes. Do I have any more time, Mr. Chairman?

The Vice-Chairman: Mr. Dick.

Mr. Dick: Thank you very much. Mr. Hartle, I understand your feeling about not having a fixed budget date. I do not disagree with that, but it seems to me maybe not a fixed date . . . Do you think there should be a general aim at having a sort of a time of year, like late winter or early spring, late fall, so that we have a sort of consistency? Would you favour that without necessarily a fixed date?

Mr. Hartle: Yes, I would think so. You do somehow or other get the estimates tabled at the end of February every year.

Mr. Dick: That is because we have to by the standing orders.

Mr. Hartle: Exactly; you can make a standing order to say you have to have the other in too by a certain date.

Mr. Dick: That is right.

Mr. Hartle: I think the world would fall into place in the same way as it lives with the estimates.

Mr. Dick: I also recognize the fact that we may have mini-budgets six months later and so on and so forth.

Mr. Hartle: Right.

Mr. Dick: I guess John Turner had the experience of having them more frequently than anybody else, as we were just heading into that age of inflation when he was Minister of Finance. Do you favour a system whereby whatever date the budget is given, within say 120 days of that date all budget bills and so on will have to be introduced and then passed?

• 1025

Mr. Hartle: As long as you have given the opposition enough time to have a fair shot at the . . .

Mr. Dick: Yes, we do not bring them in on the 119th day and say that in 120 days they are deemed to be passed.

Mr. Hartle: It is bad enough that the opposition has a weak opportunity to discuss these things in any event. I do not want to see it made any worse.

[*Traduction*]

ans. L'évaluation, pour être valable, doit être indépendante. Elle doit être effectuée par des personnes désintéressées, qui viennent de l'extérieur. Si vous êtes fonctionnaire, il est difficile de déterminer qui est responsable d'un programme donné. C'est tellement compliqué—c'est une sorte d'amalgame de programmes conçus par les gouvernements précédents et de ce que le ministre, le sous-ministre, les fonctionnaires et les gouvernements provinciaux ont réussi à élaborer—qu'on a du mal à s'y retrouver. Il vaut mieux laisser tomber tout cela et se concentrer sur le rendement du programme, par rapport aux objectifs. Et l'évaluation doit être faite par des personnes désintéressées. Si les recherchistes n'arrivent pas à obtenir les renseignements dont ils ont besoin, le Parlement a intérêt à se demander pourquoi.

M. Cassidy: Oui. Mon temps est-il écoulé, monsieur le président?

Le vice-président: Monsieur Dick.

M. Dick: Merci beaucoup. Je comprends pourquoi vous ne voulez pas que le budget soit déposé à une date fixe. J'accepte ce que vous dites, mais il me semble qu'une date fixe . . . Pour assurer une certaine régularité, le budget pourrait être déposé à une certaine époque de l'année, soit à la fin de l'hiver, soit au début du printemps, soit à la fin de l'automne, peu importe. Qu'en pensez-vous? Accepteriez-vous que l'époque soit désignée, sinon la date?

M. Hartle: Je crois que oui. Vous arrivez toujours à faire en sorte que les prévisions budgétaires soient déposées à la fin de février.

M. Dick: C'est qu'il faut respecter le Règlement.

M. Hartle: Justement; on peut préciser dans le Règlement que le budget doit être adopté avant une date donnée.

M. Dick: C'est exact.

M. Hartle: On s'y adapterait, comme on s'y est adapté pour les prévisions budgétaires.

M. Dick: Et six mois plus tard, il y aura peut-être un mini-budget.

M. Hartle: C'est exact.

M. Dick: Je suppose que c'est John Turner qui en a déposé le plus, à cause de l'inflation. Serait-il souhaitable d'exiger que les projets de loi et les documents découlant du budget soient déposés et adoptés dans les 120 jours suivant le dépôt de celui-ci?

M. Hartle: Pour autant que vous donnez à l'opposition suffisamment de temps pour . . .

M. Dick: Oui, nous ne les présenterions pas le 119e jour en affirmant qu'au 120e jour ils seraient considérés adoptés.

M. Hartle: Il est déjà regrettable que l'opposition ait si peu de possibilités de discuter de ces choses à l'heure actuelle. Je ne voudrais pas d'une plus grande détérioration.

[*Text*]

Mr. Dick: No, I would like to see it strengthened if we can get into some good honest discussion. The problem I have is that when we became the government last year our first round of business was to pass Lalonde's budget bills . . .

Mr. Hartle: Yes, right.

Mr. Dick: —which came in February and here we were in November, December.

Mr. Cassidy: [*Inaudible—Editor*]

Mr. Dick: Well, yes, because people had counted and relied upon most of them and things had gone ahead in the world. They had spent the money and so we had to go to a sales tax increase and so on.

Mr. Hartle: I suppose a fair number of those Lalonde measures actually were carry-overs from MacEachen measures too. So in fact it really was a longer period of time than even that.

Mr. Dick: That is right. In the English system they usually bring down a budget at the end of March and all the budget bills and so on are through and completed by August 6. Anything that is not through never goes through. Are you in favour, if we can structure something which gives the opposition a proper length of time . . .

Mr. Hartle: Yes.

Mr. Dick: Maybe the budget bills should be introduced within two weeks of the budget and everything should be cleaned up and gone within 120 days.

Mr. Hartle: As long as they have adequate opportunity to debate it, I do not see any reason for having it prolonged. It just intensifies and prolongs the uncertainty. It is really better to have a shorter duration of the whole period.

Mr. Dick: Perhaps you could assist me. You may even know the structure of Finance and the public service and how things got postponed. It would strike me that when preparing a budget the Department of Finance would almost, at least in rough form, have drafted what bills they are going to need to get that budget implemented before they read the budget document itself.

Mr. Hartle: I would think many of the so-called technical measures are drafted long, long in advance; but, on the other hand, it would depend a good deal on the personality of the Minister. I would think the Minister will put those technical things to one side and try and sit back and ask what general impression the budget is creating. On some of the things you will have he may say: Look, this is either too hard over here or it is not hard enough over here to give it a seeming balance. So maybe at the last minute you have to conjure up something to fill in a gap. The outside world is changing all the time and the Minister somehow or other has to see whether his budget will match the mood of the country at that particular time. Things you applauded six and nine months ago may be all right in and

[*Translation*]

M. Dick: Non, pour ma part je voudrais bien un renforcement si nous pouvons tenir une bonne discussion bien honnête. Mon problème est que, lorsque nous avons constitué le gouvernement l'an dernier, notre première responsabilité était d'adopter les projets de lois budgétaires de Lalonde . . .

M. Hartle: Très juste.

M. Dick: . . . qui avaient été déposés en février, alors que nous étions rendus en novembre, en décembre.

M. Cassidy: [*Inaudible—Éditeur*]

M. Dick: En effet, parce que les gens s'étaient fiés sur la plupart d'entre elles et que la situation avait continué d'évoluer dans le monde. L'argent avait déjà été dépensé et nous avons donc dû avoir recours à une augmentation de la taxe de vente, etc.

M. Hartle: Je présume qu'un bon nombre de ces mesures de Lalonde étaient de fait le suivi de mesures adoptées par MacEachen. Alors de fait la période était encore plus longue que cela.

M. Dick: C'est exact. Dans le système britannique on dépose habituellement le budget à la fin de mars et tous les projets de lois budgétaires sont adoptés et terminés avant le 6 août. Tout ce qui n'a pas été adopté à cette date n'est jamais adopté. Seriez-vous favorable à cela, si nous pouvions établir un régime permettant à l'opposition suffisamment de temps . . .

M. Hartle: Oui.

M. Dick: Les projets de lois budgétaires devraient peut-être être présentés en moins de deux semaines après le dépôt du budget et le tout devrait être terminé en-deçà de 120 jours.

M. Hartle: Si l'opposition disposait d'un temps suffisant pour la discussion, je ne vois aucune raison pour un prolongement. Cela ne fait qu'intensifier et prolonger l'incertitude. Il est vraiment préférable de raccourcir la période dans son ensemble.

M. Dick: Vous pourriez peut-être m'aider. Vous connaissez peut-être même la structure du ministère des Finances et de la Fonction publique et vous savez peut-être comment les choses ont été retardées. Il me paraît évident que, lors de la préparation d'un document budgétaire, le ministère des Finances devrait avoir dans une forme au moins approximative une ébauche des projets de lois qui seront nécessaires pour mettre en oeuvre ce budget, et ce avant même la lecture du document budgétaire.

M. Hartle: À mon avis très peu de ces mesures soi-disant techniques sont élaborées longtemps d'avance; d'autre part, cela dépend largement de la personnalité du ministre. Celui-ci sera porté à mettre de côté les considérations techniques et à chercher à déterminer quelles impressions générales se dégagent du budget. Sur certaines questions il dira peut-être: écoutez, on est trop dur de ce côté-ci et pas assez dur de ce côté-là pour créer une impression d'équilibre. Il est donc possible qu'en dernière minute on doive concevoir quelque chose pour boucher un trou. L'environnement change continuellement et le ministre doit d'une manière ou d'une autre s'assurer que son budget correspondra à l'humeur du pays à ce moment particulier. Certaines mesures approuvées il y a six ou

[*Texte*]

of themselves but they do not create the proper mood, if you like.

For example, a lot of the things in Mr. MacEachen's budget in and of themselves were not all that bad. I expect some of them were quite good, but the timing was absolutely dreadful. They brought the thing in just when the economy was turning down so meritorious things just looked to be absurd. They just got the quarterly national accounts a couple of days before the budget, did not give enough weight and got the timing wrong.

So I think there is a good deal more fine-tuning in these budgets in terms of giving the appearance of a certain kind of tone or balance than just doing it mechanically months in advance would suggest.

Mr. Dick: Okay. I do not think the fine-tuning is a big problem. I guess where I am coming from and the frustration I have . . . I will use this present here as an example. A budget came down on May 23. They had a lot of time to prepare it and draft out what sort of proposed bills would be needed to implement it. We have not really had any of the budget bills introduced in the House yet. Apparently there are about 13 or 14 of them. On making inquiries, I am told they are not drafted yet. I am saying: Well, what have they been doing for the last four months?

Mr. Hartle: That is fair comment.

Mr. Dick: They said: In fact there is so much work that we are employing some outside staff. My attitude was: Well, fire the ones you have and get somebody who can write faster. I cannot understand that four months later they have not drafted those budget bills yet. I think that is a sign of very sloppy work because I would think that before presenting the budget they should have had them almost drafted, at least in rough, so they knew what they were going to present. Would you concur with that?

• 1030

Mr. Hartle: I am not trying to make a big issue of the particulars. If you have ideas like lifetime exemptions on capital gains, it is all very well to say that if you move your mouth fast, but it is awfully hard to think of exactly how you are going to keep the records for that and what kind of transitional provisions there will be, etc. So they have these grand and glorious ideas at the technical-political level, but when it comes to actually drafting the law and calling in the accountants, how do you keep these lifetime records and how do you deal with this and this and this particular? What started off as a simple matter ends up being a very complex one. You could ask, why did they not get busy earlier? Well, perhaps Mr. Wilson did not get his heart set on it until somebody . . . he has only been around for a year. He is probably sounding things out himself.

So I think it is easier to sit back and say why did they not do it? But if they follow their proposals for having a split bill in the future, then presumably they will have to go into greater

[*Traduction*]

neuf mois peuvent être bonnes en elles-mêmes mais ne pas correspondre à l'humeur du moment.

Par exemple, plusieurs dispositions du budget de M. MacEachen étaient en elles-mêmes assez louables. De fait certaines d'entre elles étaient assez bonnes, mais elles ont vraiment été déposées au mauvais moment. Elles ont été proposées au moment où l'économie ralentissait, et certaines mesures méritoires ont paru absurdes. Le gouvernement a reçu les états trimestriels quelques jours seulement avant le dépôt du budget, n'y a pas accordé suffisamment d'importance et a présenté ces mesures au mauvais moment.

Je crois donc qu'il y a beaucoup d'affinage de ces budgets dans le but de créer l'apparence d'un certain équilibre, et cela ne peut se faire mécaniquement, plusieurs mois auparavant.

M. Dick: D'accord. Je ne crois pas que l'affinage soit un grand problème. De mon point de vue, ce qui est très frustrant . . . Je vais utiliser le présent budget comme exemple. Un budget a été déposé le 23 mai. Ils ont eu beaucoup de temps pour le préparer et pour rédiger le genre de projets de lois qui seraient nécessaires pour le mettre en oeuvre. Aucun de ces projets de lois budgétaires n'a été déposé à la Chambre à cette date. Apparemment il y en aurait 13 ou 14. Je me suis informé et on m'a répondu qu'aucun n'était encore libellé. Je me demande alors ce qu'ils ont bien pu faire au cours des quatre derniers mois.

M. Hartle: Voilà une bonne observation.

M. Dick: On m'a dit qu'il y avait tellement de travail qu'on embauchait du personnel de l'extérieur. J'ai réagi comme suit: congédier les gens en place et trouvez-en qui peuvent écrire plus vite. Je ne comprends pas que, quatre mois plus tard, ils n'ont pas encore rédigé ces projets de lois budgétaires. Cela me semble être un signe d'extrême négligence car avant de présenter un budget, ils auraient dû avoir presque terminé la rédaction, du moins à l'état d'ébauche, afin de savoir ce qu'ils allaient présenter. Êtes-vous d'accord avec moi?

M. Hartle: Je ne veux pas faire toute une histoire avec les détails. Si vous avez des idées comme les exemptions à vie sur les gains en capitaux, c'est très facile d'en parler quand on parle trop vite, mais c'est très difficile de réfléchir à la façon précise dont on tiendra ces dossiers à jour, quelles seront les dispositions de transition, etc. Ainsi, ils ont ces idées glorieuses et grandioses au niveau technique et politique, mais quand il s'agit de rédiger la loi, quand le moment est venu pour les comptables d'intervenir, comment fait-on pour tenir à jour ces dossiers à vie, comment règle-t-on tel ou tel détail? Ce qui au départ paraissait très simple devient très complexe. Vous pourriez demander: pourquoi ne s'en est-on pas occupé plus tôt? Peut-être que M. Wilson n'a commencé à prendre cela à coeur que lorsque quelqu'un . . . Il n'est là que depuis un an. Il est probablement en train de tâter le terrain.

Il est donc plus facile de critiquer et de dire: pourquoi ne l'ont-ils pas fait? Mais si on suit leur proposition, si le bill est séparé en deux plus tard, j'imagine qu'avant de le voir en

[*Text*]

and greater detail before they send the split bill to the committee. Otherwise the committee will not know what to talk about.

Mr. Dick: You said something about his having been around for only a year, so maybe they did not have it all ready. The fact is that when Margaret Thatcher became the Prime Minister in England, within three weeks of her election the public service had supplied her with a budget, which they introduced into the house within three weeks, in the philosophy of that party at the time. It strikes me that our public service . . .

Mr. Hartle: Did they actually have draft bills incorporating . . .

Mr. Dick: They had it all passed by August 6. I do not understand why we are not able to have that same sort of professionalism here. I think it may be because the discipline that might have been there 20 years ago—because budgets seem to come more orderly then—has fallen by the way over the last 12 or 15 years or so.

Mr. Hartle: Also, if you try to do complicated things like having a lifetime exemption, which will make a lot of accountants and lawyers rich—probably more than taxpayers . . .

Mr. Lewis: How is that going to make accountants and lawyers rich?

Mr. Hartle: Keeping the books. It certainly will not make them poor.

Mr. Dick: But this sort of thing . . . surely before they announce it in the budget they should have a pretty good idea how it is going to be implemented. It sounds to me awfully . . .

Mr. Hartle: I agree with you. Until they have thought it out more, they should not mention it in public. All they will do is create a lot of uncertainty, and they have to back off and . . . Chances are they will not back off. But yes, in principle they should think it out more before they open their mouths. I agree with that. But that is telling Ministers how to run their affairs. I do not imagine it is most . . . well, some mixture of the Minister's . . . I do not know when he decided to do that, or even when he asked them to look at it. I really could not tell you.

I would be worried not so much about the delay in introducing that legislation as about the absence of discussion of the effectiveness of the legislation. It is a motherhood kind of thing. Taking that as an example, it is a motherhood kind of concession to have a lifetime exemption on capital gains. There is absolutely no evidence whatsoever that it stimulates investment in an effective way per dollar spent, because this rewards the people who have already made the investment. It does not . . .

Mr. Cassidy: I trust we can quote you on that.

Mr. Hartle: Certainly. I believe it.

Mr. Lewis: Please do. Please do.

[*Translation*]

Comité, il faudra donner beaucoup plus de détails. Sinon, le Comité ne saura pas de quoi parler.

M. Dick: Vous dites que le Ministre n'est là que depuis un an, et que c'est peut-être la raison pour laquelle tout cela n'est pas prêt. Pourtant, quand Margaret Thatcher est devenue premier ministre en Angleterre, trois semaines après son élection les fonctionnaires lui avaient déjà soumis un budget dont la ligne de son parti et ce budget a été soumis à la Chambre. Il me semble que notre Fonction publique . . .

M. Hartle: Est-ce qu'ils avaient vraiment des projets de loi avec . . .

M. Dick: Le 6 août, tout était adopté. Je ne comprends pas pourquoi nous n'avons pas le même professionnalisme ici. C'est peut-être parce que depuis 12 ou 15 ans nous n'avons plus la même discipline qu'il y a 20 ans. À l'époque, les budgets semblaient arriver de façon plus ordonnée.

M. Hartle: Egalement, quand on essaie de faire des choses compliquées, comme une exemption à vie, une mesure qui devrait enrichir beaucoup de comptables et d'avocats, probablement plus que les contribuables . . .

M. Lewis: Comment va-t-il enrichir les contribuables et les avocats?

M. Hartle: Parce qu'ils devront tenir les livres. En tout cas ça ne les appauvrira pas.

M. Dick: Mais ce genre de chose. Avant d'annoncer cela dans le budget, il faut avoir une idée assez nette de la façon dont on pourra l'appliquer. Il me semble que c'est terriblement . . .

M. Hartle: Je suis d'accord avec vous. Tant qu'on n'aura pas réfléchi plus avant à cette notion, il vaudrait mieux ne pas en parler en public. Sinon, on créera beaucoup d'incertitude et on sera forcé de revenir en arrière et . . . Selon toute probabilité, ils ne reviendront pas en arrière. Mais effectivement, en principe ils feraient mieux de réfléchir avant d'ouvrir la bouche. Je suis d'accord. Cela dit, cela revient à dire aux ministres ce qu'ils doivent faire. Je ne pense pas que . . . En tout cas, j'imagine que le Ministre . . . Je ne sais pas quand il a décidé de le faire, ni même quand il leur a demandé d'étudier cette possibilité. Je ne peux vraiment pas vous le dire.

Ce n'est pas tant le retard de cette législation qui m'inquiète que l'absence de discussion sur l'efficacité de cette mesure. C'est difficilement contestable, c'est assez irréfutable, si l'on prend cet exemple, ce genre de concession que représente une exemption à vie sur les gains en capitaux. Rien ne prouve que cela stimule les investissements efficacement par rapport à l'argent dépensé, car cela récompensait des gens qui ont déjà fait un investissement. Cela ne . . .

M. Cassidy: J'imagine que nous pouvons vous citer.

M. Hartle: Certainement, j'en suis convaincu.

M. Lewis: Je vous en prie, je vous en prie.

[*Texte*]

Mr. Hartle: There is absolutely no evidence whatsoever. But that is the kind of thing that should be discussed.

I do not care about that instance. What I am saying is if you are not careful you look at the hole in the doughnut. You are looking at the process by which it is decided. What I am concerned about is where is the substance going to get discussed? I do not care about the capital gains as such. It is that side of the issue of how effective are these measures that seems to slip through all the stools.

Mr. Dick: That is part of the problem I was trying to get at. They are not going to be doing 13 or 14 budget bills now in the fall. Quite frankly, the papers are tired of the whole thing. They discussed it back in May and June and July. I think it is going to go through with a big yawn.

Mr. Hartle: Probably.

Mr. Lawrence: I agree with my colleague here about a stricter timeframe. I think that is what the game plan is all about. That is what we are here for. There have been so many abuses and so much uncertainty in the whole system in the past; that is what we are here to determine. I assume the overall purpose of the committee eventually will be to come with some recommendations that will limit some of the flexibility the Minister now has. I would hope so.

• 1035

If I may just say so, it is great to have a deadline on things as the Brits do in their August 9 or second week of August date—whatever it is—but I think that also leads you to other things in which there would then also have to be a deadline on the introduction of the budget bills into the House. You know, I always have the naive idea that the Minister is there perhaps to come up with the grand overall principal scheme. You are talking about capital gains and that is a good subject, but it is also up to the civil servants then to present to him all the implications, all the alternatives, all the pros and cons, and also immediately to get busy with all the amending legislation. From my own experience, of course I realize that does not always happen as far as Ministers are concerned; they are given only a partial point of view by their civil servants sometimes.

Mr. Hartle: Yes, that is true.

Mr. Lawrence: What would you think of a deadline as far as introduction of bills is concerned? Do you not think perhaps there should be some period like 10 days after the budget in which all budget bills have to be introduced? Surely a matter should not even be introduced in a budget if they do not know all the implications and have ready all the amending legislation.

Mr. Hartle: You say "all". That would be a very sweeping phrase. I think people who draft this legislation always are surprised by special cases they have not taken into account; nevertheless, they should have it thought out in a great deal of detail before they present it.

Mr. Lawrence, it comes back really to the extent to which the Minister . . . well, he also has to plan ahead as to when . . .

[*Traduction*]

M. Hartle: Il n'y a absolument aucune preuve. Mais c'est le genr de chose qui mérite qu'on en discute.

Peu m'importe les circonstances. Si vous n'y prenez pas garde, vous risquez de ne voir que le trou dans le beignet. Vous allez étudier le processus de décision, mais moi je me demande qui parlera du fond du problème? Les gains en capitaux ne m'intéressent pas en soi. Ce qui semble nous échapper le plus, c'est l'efficacité de ces mesures.

M. Dick: C'est un élément du problème que j'essayais d'expliquer. Ils ne vont pas déposer 13 ou 14 bills budgétaires à l'automne. Franchement, les journaux en ont assez. Ils en ont discuté en mai, juin et juillet. Tout cela va se régler par un grand bâillement.

M. Hartle: Probablement.

M. Lawrence: Je suis d'accord avec mon collègue qui veut qu'on resserre le calendrier. À mon sens, c'est le coeur du problème. C'est pour ça que nous sommes là. Il y a eu tant d'abus, tant d'incertitudes dans tout le système par le passé, c'est précisément ce que nous devons déterminer. J'imagine qu'en fin de compte, le Comité devra formuler des recommandations qui limiteront quelque peu la marge de manoeuvre du ministre. En tous cas, je l'espère.

Personnellement, j'estime que la date limite des Britanniques, celle du 9 août ou la deuxième semaine d'août, je ne sais pas trop, c'est une excellente idée, mais elle aboutit tout naturellement à d'autres dates limites pour le dépôt de bills budgétaires à la Chambre. Je ne peux pas m'empêcher d'avoir cette idée un peu naïve que le ministre est là pour voir les choses dans une perspective globale. Vous parlez de gains en capitaux, c'est un excellent sujet, mais c'est également aux fonctionnaires de lui expliquer toutes les implications, toutes les solutions possibles, les avantages et les inconvénients, et également de modifier la législation le plus rapidement possible. Je sais que pour les ministres les choses ne se passent pas toujours de cette façon, que leurs fonctionnaires ne leur donnent souvent qu'une optique partielle.

M. Hartle: Oui, c'est vrai.

M. Lawrence: Que pensez-vous d'une date limite pour le dépôt des bills? Que pensez-vous d'une période de 10 jours, par exemple, après le budget pour déposer tous les bills budgétaires? En tous cas, on ne devrait pas pouvoir aborder une question dans un budget sans en connaître toutes les implications, sans avoir préparé toute la législation pertinente.

M. Hartle: Vous dites «toutes». Cela va très loin. Les gens qui rédigent la législation sont toujours pris par surprise par des cas qu'ils n'avaient pas prévus. Toutefois, avant de présenter quelque chose, il faut qu'ils aient réfléchi considérablement.

Monsieur Lawrence, cela nous ramène à la question de savoir dans quelle mesure le ministre . . . lui aussi doit prévoir

[*Text*]

If you had fixed deadlines and he were willing to live with the fact that if he is going to do this, then he has to make up his mind not in the middle of February but sometime in October or even earlier if he wants the basic work to be done.

It is one thing to sit here and say what they should do; it is another thing to make them do it. I think most Ministers of Finance think they are grossly overworked and underpaid for the job as it is. If you make it more stringent on them . . .

Mr. Lawrence: There is a line-up of them who want to get in there, you know.

Mr. Hartle: Yes, I am sure. In short, I think it would be fine if they could adjust to any deadline you set.

Mr. Lawrence: I think my own uneducated feeling is that there certainly have to be deadlines, and I am glad we have a Minister who is willing to get the show on the road so that perhaps these deadlines will be forthcoming.

Mr. Hartle: I wonder, after this experience with his first real budget, if he would issue the same paper a year hence.

Mr. Lawrence: Maybe not.

Mr. Hartle: There is something to be said for lack of experience.

Mr. Lawrence: We have to strike while the iron is hot, in any event.

Mr. Hartle: There is a lot to be said for naivety.

Mr. Lawrence: Well it is not just the capital gains thing. I am dreadfully disappointed at the lack of bills, for instance, in the present one in respect of the whole de-indexing thing too, to talk about a controversial matter. But we should have these things by now, and we do not.

Mr. Hartle: I do not know the explanation for that.

Mr. Lawrence: Second, just a comment: I am just really intrigued at the potential implications in your comment, which you tossed off pretty much as an aside, about it being better perhaps to have less content in a budget speech than more. I just wonder what would happen as far as the press and the public and even politicians in the policial parties if one day we had a Finance Minister who stood up on budget night and said things are not that good; there are a lot of things that need to be rectified, but to hell with it all; I am not going to make any announcements about anything tonight; everything is going to go on for the next year the way it is. Do you think that would help as far as stability is concerned?

Mr. Hartle: I think it often would. Frankly, I really do. But of course it is intolerable. A Minister cannot get up and say that things are perfect and he cannot improve them, so often times they have to invent solutions—or apparent solutions. I accept that. I think much of the stuff in budgets is a phoney attempt to reach a solution to a phoney problem, or a problem they cannot solve through budgetary means. There is a good deal of signalling intent or concern or whatever, as well as actually doing something about it. It is just the reality of it. But it certainly makes the act infinitely more complex than it

[*Translation*]

d'avance et savoir quand . . . si vous fixez des dates limites, s'il accepte de s'y conformer, il faudra qu'il se décide non pas au milieu de février, mais dès octobre, ou même plus tôt, s'il veut que le travail de base soit fait.

C'est bien joli de décider ce qu'ils devraient faire, c'est une autre affaire que de les convaincre de le faire. La plupart des ministres des Finances estiment déjà qu'ils sont débordés de travail et très mal payés. Si vous leur imposez des conditions encore plus sévères . . .

M. Lawrence: Vous savez, ils font la queue pour le poste.

M. Hartle: Oui, j'en suis certain. Bref, s'ils peuvent respecter les limites que vous leur imposerez, ce sera parfait.

M. Lawrence: Je ne suis pas un spécialiste, mais j'ai l'impression que ces limites sont indispensables, et je suis heureux de constater que le ministre actuel y semble favorable. On peut espérer que quelque chose sera fait.

M. Hartle: Je me demande si dans un an, après cette première expérience d'un véritable budget, il prendrait la même position.

M. Lawrence: Peut-être pas.

M. Hartle: Le manque d'expérience a du bon.

M. Lawrence: Il faut frapper le fer pendant qu'il est chaud, de toute façon.

M. Hartle: La naïveté aussi a du bon.

M. Lawrence: Les gains en capitaux ne sont pas les seuls en cause. Je suis terriblement déçu, par exemple, de voir qu'il n'y a pas de bill sur la désindexation, pour citer un sujet controversé. Nous devrions avoir quelque chose à ce sujet, et ce n'est pas le cas.

M. Hartle: Je ne sais pas pourquoi.

M. Lawrence: En second lieu, une observation: tout à l'heure, vous avez lancé une idée en passant qui m'intrigue beaucoup et je m'interroge sur ces implications possibles. Vous avez dit qu'il faudrait peut-être mieux élaguer le discours du budget et non pas l'allonger. Je me demande ce que la presse, le public et même les partis politiques et les hommes politiques penseraient si un jour le ministre des Finances se levait le soir du budget pour déclarer que la situation n'est pas terrible, que beaucoup de choses ont besoin d'être rectifiées, mais au diable tout cela, je n'annoncerai rien ce soir, et les choses resteront ce qu'elles sont pendant un an encore. Pensez-vous que cela introduirait une certaine stabilité?

M. Hartle: Très souvent, effectivement. Franchement, j'en suis convaincu. Evidemment, c'est intolérable. Un ministre ne peut pas se lever et dire que tout va pour le mieux et qu'il est impossible d'améliorer la situation. Par conséquent, très souvent il invente des solutions, ou du moins des solutions apparentes. J'accepte cela. De toute façon, je suis convaincu qu'une grande partie des budgets est constituée de fausses solutions à de faux problèmes ou à des problèmes qu'il est impossible de résoudre par des moyens budgétaires. On a fait beaucoup pour manifester ces intentions ou ces inquiétudes, et

[*Texte*]

otherwise would be, introducing things no one really has much faith in. However, you have to appear to be doing something. I do not see how Ministers or even particular governments can get around the fact that the public has very naive ideas as to what can be accomplished with these measures. It is just a painful fact of life.

• 1040

Mr. Lawrence: Mr. Chairman, I have one last matter. I want to say I agree almost completely with everything Mr. Cassidy said about the estimates procedure that we are now burdened with. I certainly hope the committee is going to deal with this, Mr. Chairman, in our deliberations before the whole thing is over and done with.

One of the other real defects in the system at the moment, of course, is the abuse by the departments and therefore by the Ministers and the governments concerned, all governments, of the estimate situation. This is because of the prevalence of using supplementaries during the year, which in many cases makes the whole main estimate thing meaningless. What would you think of the committee coming along eventually with some recommendation that would curb the use of supplementaries? Now, granted, there has to be some flexibility; there has to be some use of supplementaries. Last year, I think it was, we had something like—was it eight different sets of supplementaries? It was something like that. Maybe I am exaggerating the situation. But certainly in some years, within the last decade, we have had as a matter of form at least five or six different sets of supplementaries as the year went on. This gets a little ridiculous after a while.

Mr. Hartle: I would certainly agree with you, Mr. Lawrence. If you are not very careful you get a formal process that has very fixed deadlines but is absolutely empty, and all the interesting things are happening outside the formal process—like the supplementaries, like the borrowing. There are all kinds of things that go on outside of this that have really a lot more substance to them in terms of debatable issues.

If you are going to change the budget date and make it firm, then I think you had better close the other avenues or they will simply run around it.

Mr. Lawrence: Thank you, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: *Merci*. Mr. Halliday.

Mr. Halliday: Thank you, Mr. Chairman. My question may not be entirely relevant to the terms of this committee at the moment, but they are very germane to what Mr. Hartle mentioned on several occasions in his opening remarks.

You expressed extreme displeasure, as do many, with the uncertainties—you used that word a number of times—with what arises because of our budgetary process and our tax system. I am wondering if you would agree that possibly a

[*Traduction*]

on a également pris des mesures concrètes. C'est tout simplement la réalité. Toutefois, cela rend la loi infiniment plus complète qu'elle ne le serait autrement, et introduit des pratiques dans lesquelles personne n'a véritablement confiance. Cependant, il faut donner l'impression d'agir et je ne vois pas comment les ministres ou les gouvernements peuvent ne pas tenir compte du fait que le public a des idées très naïves quant aux effets qu'auront ces mesures. C'est une vérité pénible, mais qu'il faut accepter.

M. Lawrence: Monsieur le président, je partage presque entièrement l'avis de M. Cassidy au sujet du fardeau que représente le processus budgétaire actuel. J'espère que le Comité va s'attaquer à cette question d'ici la fin de ses délibérations.

Bien entendu, le système est également sérieusement lacunaire à l'heure actuelle puisque les ministères, et par conséquent les ministres et les gouvernements, quels qu'ils soient, peuvent abuser de cette procédure. En effet, on utilise couramment des budgets supplémentaires au cours de l'exercice, ce qui dans bien des cas rend le processus applicable au budget principal totalement inutile. Comment réagiriez-vous si le Comité recommandait des restrictions sur l'utilisation des budgets supplémentaires? J'admets qu'il faut être souple et que les budgets supplémentaires sont utiles. L'an dernier, je crois, on a déposé huit budgets supplémentaires. C'est peut-être une exagération, mais je sais pertinemment que pendant les 10 dernières années, on a déposé chaque année cinq ou six budgets supplémentaires. La situation est aujourd'hui un peu ridicule.

M. Hartle: Je suis entièrement d'accord avec vous, monsieur Lawrence. Si on n'est pas très prudent, on se retrouve avec un processus officiel dont les délais sont très rigides mais qui n'a plus aucune pertinence, toutes les activités dignes d'intérêt étant menées sans égard au processus officiel, je pense aux budgets supplémentaires et au pouvoir d'emprunt, par exemple. En effet, ces pratiques, qui ne sont pas régies par le processus officiel, sont très souvent beaucoup plus susceptibles de faire l'objet de débat.

Si vous vous proposez de changer la date en cause et de fixer un délai ferme aux fins du budget, vous devrez aussi bloquer les autres issues, sinon on va simplement contourner le processus.

M. Lawrence: Merci, monsieur le président.

Le vice-président: *Thank you*. Monsieur Halliday.

M. Halliday: Merci, monsieur le président. Il se peut que ma question ne concerne pas directement le mandat du Comité, mais elle porte néanmoins sur certaines des observations faites par M. Hartle dans ses remarques préliminaires.

Comme plusieurs autres personnes, vous vous êtes dit extrêmement gêné par les incertitudes—et vous avez utilisé ce mot à plusieurs reprises—qu'engendrent le processus budgétaire et le régime fiscal. Croyez-vous qu'une transformation

[*Text*]

fundamental change in our tax system, such as a changeover to a system that was not entirely based on tax on profits but rather on tax on net business costs, might not simplify it a lot for the business and corporate community. It is not a simple question to answer . . .

Mr. Hartle: No, it certainly is not.

Mr. Halliday: —but it arises directly from your comments, and you stressed them several times, about the uncertainties of our system, which I think arise largely because of our tax system, the nature of it. If we were to go to another system that was based on taxing net costs, you would not only have a more efficient industrial and more efficient business . . .

Mr. Hartle: I am not quite sure what you mean by net costs.

Mr. Halliday: I mean the net costs that anybody puts into their business enterprise.

Mr. Hartle: My basic position on taxing capital income is that however much people like Mr. Cassidy would like to do it, it is like nailing jelly to the wall: the harder you try to nail it, the faster it moves. Unfortunately, you are just boundaries very readily and limitations on taxing capital income are notorious. I personally would even go asfar as to say that in essence the corporate tax would be a withholding tax but you would make it stick—capital gains would be taxed in full and losses would be treated much more evenhandedly than they are at the moment. But I think my experience with tax reform has not been very fortunate. If the Americans in fact get a degree of tax reform, to some extent Canada will be forced to have some tax reform too, because we cannot have a system that is a lot more stringent than theirs. Whatever we have in mind, until they change theirs I do not think we are going to change ours very much.

• 1045

Le vice-président: Merci. Monsieur Hartle, j'aimerais vous poser une question, si vous me le permettez.

Certains disent que le secret entourant le Budget devrait être élargi et qu'on devrait avoir des consultations publiques, mais à condition que personne ne puisse bénéficier financièrement des renseignements qui entourent le Budget. Comment peut-on à la fois élargir le secret et s'assurer que personne ne pourra bénéficier de renseignements?

Mr. Hartle: As I tried to mention before, insider information can certainly be valuable, but it is not confined in any manner of means to tax measures. Just as there need to be guidelines about insider information, in general they should apply no more or no less to tax legislation. I do not think it is any more vulnerable to insider information or profiteering on the basis of insider information than any other kind of legislation. It is just that the public is fastened on it because of some of these earlier British precedents. By and large, those

[*Translation*]

fondamentale du régime fiscal, qui permettrait par exemple d'établir l'impôt non pas uniquement sur les bénéfices mais plutôt sur les coûts d'exploitation nets, simplifierait beaucoup les choses pour les entreprises et sociétés canadiennes. J'admets que ma question n'est pas simple.

M. Hartle: Elle ne l'est certainement pas.

M. Halliday: Elle a néanmoins été provoquée par les nombreuses obsevations que vous avez faites au sujet des incertitudes inhérentes au systyème, qui tiennent je crois, à la nature même du régime fiscal canadien. Si nous adoptions un régime fiscal permettant le calcul de l'impôt basé sur les coûts nets, il en résulterait non seulement une plus grande efficacité pour les industries et commerces . . .

M. Hartle: Je ne suis pas certain d'avoir bien compris ce que vous entendez par coûts nets.

M. Halliday: Je veux dire les coûts nets qu'une personne engage pour exploiter son entreprise.

M. Hartle: Quoi qu'en dise M. Cassidy, je crois qu'il est fondamentalement impossible d'imposer les revenus en capital car c'est comme essayer d'attraper un cochon enduit d'huile, plus vous le serrez, plus vite il vous passe entre les mains. Il faut en effet tenir compte du fait que malheureusement les capitaux traversent les frontières sans trop de difficulté et que les restrictions touchant l'impôt sur les revenus en capital sont notoires. Personnellement, je dirais même que l'impôt sur les sociétés serait en fait un impôt de retenu avec des dents. Les gains en capital seraient entièrement assujettis à l'impôt et le traitement des pertes serait beaucoup plus uniforme qu'il ne l'est actuellement. D'après mon expérience, cependant, la réforme fiscale n'a pas en général des résultats très heureux. Si les États-Unis procèdent à une réforme de leur régime fiscal, le Canada devra dans une certaine mesure faire de même parce que notre régime ne doit pas être plus strict que celui des Américains. Quelles que soient nos intentions, notre marge de manoeuvre est largement fonction de l'évolution du régime américain.

The Vice-Chairman: Thank you. Mr. Hartle, if I may, I would like to ask you a question.

Certain people feel that the secrecy surrounding the budget should be more stringent and that we should at the same time have more public consultations, on the condition that no one can get financial gains from the information contained in the budget. How can we make budget secrecy more stringent while at the same time ensuring that no one benefits from budgetary information?

M. Hartle: Comme j'ai essayé de le dire tout à l'heure, l'information fournie par les personnes entièrement au fait peuvent être utiles mais cela ne se limite pas du tout aux mesures fiscales. Je crois qu'en règle générale, la législation fiscale doit elle aussi renfermer des lignes directrices régissant l'information à laquelle ont accès les personnes renseignées. Je crois que ce domaine, comme tout autre, est exposé aux abus de ce genre. Cela est gravé dans l'esprit du public en raison des précédents établis en Grande-Bretagne. En règle générale, ces

[*Texte*]

precedents arose when the British tax system consisted almost entirely of customs duties and a few excise taxes, where it was certainly possible to make an enormous amount of money if you knew a few hours or weeks in advance that they were going to impose or take off a tax on spirits or whatever.

In the system we have now these taxes certainly exist, but the changes are usually not very controversial. The government is out to raise money. Once they put the taxes up, they do not take them back and other governments do not reverse them.

It is very difficult to profit from insider knowledge on income tax changes. Usually their changes are of such a general nature that you cannot profit. I would exclude certain things. If you change the taxation, let us say, of mining companies, oil companies, insurance companies or banks . . . We are talking about the detailed treatment of certain kinds of income expenditure for those particular kinds of corporations. Knowing that, you could make a guess as to what is going to happen to the shares of those kinds of companies and make some money. The vast majority of things . . . Who can make money out of knowing that the government is going to de-index? There is just no profit in that.

I think it is the public that is grossly over-emphasizing the nature of the difficulty and underemphasizing how much similar information is equally valuable if it relates to what is happening to CRTC broadcast or transportation licences, for example. There is no end to things on which you can make a dollar if the government is involved in regulation, taxation or transfer of payments—subsidies.

In the general proposition which the public understands, in a sense, insider information is by and large suspect, certainly in the financial community. I do not think the average reader associates budget secrecy with just a special case of insider information which is a general problem of access to information. It is really a problem, I suppose, of educating the public. There is something in it, but not nearly as much as they would make it out to be. I do not know if that is an answer to your question or not.

I do not know if endless public discussion of this issue is perhaps the way of explaining to them the difference between having information available to everyone at the same time, which may create a lot of uncertainty and cost for this economy, versus the problem of insider information where particular individuals profit. They may be two quite separable things.

Le vice-président: Merci.

Je vous présente notre recherchiste, M. Bruce Carson, qui a une question à vous poser.

• 1050

Mr. Lawrence: I just noted—and I am sure you have too, as we all have perhaps the same propensities—that this whole

[*Traduction*]

précédents se sont produits à l'époque où le régime fiscal britannique était composé presque exclusivement de droits de douanes et de quelques taxes d'accise et il était sans doute possible de réaliser des bénéfices énormes si l'on savait, quelques heures ou semaines à l'avance, que le gouvernement comptait appliquer ou supprimer une taxe sur les spiritueux, ou un autre produit quelconque.

Dans le régime canadien actuel, ces taxes existent mais les changements ne sont pas normalement sujets à controverses. Le gouvernement désire se procurer des recettes fiscales, mais une fois qu'il a augmenté les impôts, ni lui ni les gouvernements subséquents ne les réduisent.

Il est très difficile de tirer profit des renseignements dont disposent les fonctionnaires au sujet des modifications au régime fiscal. Généralement, ces renseignements sont trop généraux, sauf certaines exceptions dont les modifications fiscales visant par exemple les sociétés minières, pétrolières, d'assurance ou les banques. Je pense ici à certains des détails du traitement des dépenses de ce genre de sociétés. Si vous avez en main ces renseignements, vous pouvez prévoir ce qu'il adviendra des actions de ces sociétés et réaliser certains bénéfices. Cependant, dans la vaste majorité des cas, ce n'est pas possible. Si vous savez que le gouvernement va déindexer, comment en tirer profit? Ce n'est tout simplement pas possible.

Je crois que c'est le public qui surestime énormément les difficultés en question et sous-estime la valeur de renseignements de ce genre, les renseignements portant sur le CRTC ou sur les licences de transport par exemple. Les possibilités de réaliser des bénéfices sont presque illimitées au chapitre de la réglementation, de l'imposition, des paiements de péréquation, des subventions, et ainsi de suite.

En règle générale, le public et les gens d'affaires voient la question de ces renseignements entre les mains des fonctionnaires informés comme une question suspecte. Je ne crois pas que les Canadiens associent confidentialité des renseignements budgétaires et renseignements confidentiels spéciaux, ce qui constitue un problème touchant à l'accès à l'information. Il s'agit probablement d'informer le public. C'est un problème, mais il n'est pas aussi grave que le public ne voudrait le faire croire. Je ne sais pas si cela répond à votre question ou non.

Je ne sais pas si des échanges publics interminables sur cette question permettraient d'expliquer au public la différence entre la mise à la portée de tous des renseignements en question, ce qui pourrait mener à beaucoup d'incertitude et entraîner des coûts importants, et le problème des personnes qui tirent profit de renseignements entre les mains de quelques personnes seulement. Il est peut-être possible de faire la distinction entre ces deux questions.

The Vice-Chairman: Thank you.

I would like to introduce our researcher, Mr. Bruce Carson, who would like to ask you a question.

M. Lawrence: Je viens de constater, comme vous l'avez sans doute fait d'ailleurs aussi puisque nous avons tous les mêmes

[*Text*]

question of commodity taxes . . . Such organizations now as the Liquor Control Board of Ontario, as a matter of form, announce at least three weeks in advance when the price of booze is going to go up. In the old days that would have been a terrible thing; yet they seem to do it now, and as far as I know there is no great rush on the liquor stores in advance. Even in the question of commodity taxes, I think nobody is going to make a great killing on it.

Mr. Hartle: Right.

The Vice-Chairman: Mr. Cassidy is next.

Mr. Cassidy: I remember 15 years ago when I was first here, the budget was a major event and somehow everybody believed the budget would make or break the country in the next year. Doug's question to Dr. Hartle did not get answered, but his question was: Does the budget really make a difference? The answer most economists would give now is: For the life of a budget, no, because it takes a year or so before anything the federal government does really has an impact on the economy, and by that time they are doing another budget in order to try to undo the perceived impacts of they did last year, when in fact it has not had an impact yet.

Mr. Lawrence: I can think of some instances in the resource field where other factors combined with a major change in resource taxation policy, and I am not just talking about the national energy plan, either. I can think of the new federal mining taxes back in 1970-71, which came along just at the time when the metal market was dropping out as far as the world was concerned. The new federal taxes, added to the international metal market, was enough to close up most Canadian mining communities in a matter of six months.

The Vice-Chairman: Bruce Carson.

Mr. Bruce Carson (Researcher for the Committee): Thank you, Mr. Chairman.

Professor Hartle, we have talked a little bit this morning about the expenditure process, and you have had the benefit of studying both processes in your papers for the tax foundation. I was wondering if you thought there should be a closer relationship between the revenue budget and the expenditure process. Is one preceding the other or is one mentioning the other, with an interrelationship between the two? Have you any comments on that?

Mr. Hartle: I think you have to talk—and Mr. Lawence did—about not only the estimates process, but the supplementary estimates process and also the borrowing process. All this should be looked at. If you like, they are all interrelated. Somehow or other, we stumble along with them in a very disjointed fashion. I think the public would be better informed about what was going on and Parliament's business could be more regularized if these things were done simultaneously and tied together. But the fact that you have tied them together by bringing in the estimates slightly after the budget so that they reconcile with the cash requirements and so on is going to be for nothing if, three or four months later, they change their

[*Translation*]

tendances, que cette question de taxe sur les denrées . . . Il y a des organisations comme le *Liquor Control Board* de l'Ontario qui annoncent leurs augmentations au moins trois semaines à l'avance. Cette façon de procéder aurait eu des résultats désastreux à une certaine époque mais n'entraîne pas aujourd'hui de ruée sur les magasins d'alcool. Je doute que les taxes sur les denrées donne lieu à des gains importants.

M. Hartle: Je vois.

Le vice-président: M. Cassidy est le prochain intervenant.

M. Cassidy: Quand je suis arrivé ici la première fois, il y a une quinzaine d'années, le budget était un grand événement et tout le monde semblait croire que le sort du pays pour l'année à venir en dépendait. M. Hartle n'a pas vraiment répondu à la question de Doug, à savoir: le budget peut-il vraiment changer quelque chose? La majorité des économistes vous répondraient ainsi: pendant la durée du budget, non, car il faut au moins un an avant que les décisions que prend le gouvernement fédéral aient une incidence sur l'économie. Mais au bout d'un an, le gouvernement élabore déjà un autre budget pour essayer de compenser l'incidence du budget précédent qui, comme nous venons de le dire, n'a pas eu encore vraiment de répercussions.

M. Lawrence: Dans le domaine des ressources, par exemple, il y a eu d'autres facteurs qui ont joué en plus des modifications de fond apportées à la politique fiscale. Je ne vous parle pas uniquement du Programme énergétique national. Je pense entre autres aux nouvelles mesures fiscales que le gouvernement fédéral a adoptées pour l'industrie minière en 1970, 1971, justement au moment où le marché des métaux connaissait sa plus grande crise. Ces nouveaux impôts fédéraux qui venaient s'ajouter à la crise internationale ont entraîné la fermeture de presque toutes les collectivités minières canadiennes en l'espace de six mois.

Le vice-président: Bruce Carson.

M. Bruce Carson (adjoint de recherche du Comité): Merci, monsieur le président.

Monsieur Hartle, nous avons parlé un peu ce matin de la structure des dépenses et je sais que vous vous êtes penché sur les deux systèmes dans vos documents destinés à la fondation de recherche fiscale. Croyez-vous qu'il devrait y exister un rapport plus étroit entre le budget des recettes, et le processus de dépenses? Un de ces processus devrait-il précéder l'autre ou devrait-il y avoir un rapport entre les deux? Qu'en pensez-vous?

M. Hartle: Il y a d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte et M. Lawrence en a parlé. En effet, il ne faut pas oublier le budget supplémentaire et le processus d'emprunt. Ce sont des aspects dont il faut également tenir compte. Ils sont tous interdépendants. Et nous procédons cahin-caha dans cette atmosphère. Le Parlement fonctionnerait beaucoup mieux si tous ces processus se déroulaient en même temps et étaient reliés. Qui plus est, je pense que le public serait beaucoup mieux informé. Mais cela ne donnera rien si un budget supplémentaire est déposé trois ou quatre mois après le budget pour obtenir des fonds supplémentaires. Un cycle budgétaire à

[*Texte*]

minds and bring in suppelmentary estimates and spend more and whatever. The fact that there are regular dates does not ensure that they are going to be meaningful unless they accept all these other constraints.

To make the problem even richer, if governments are constrained with respect to expenditures and borrowing, the temptation is enormous to try to use other policy instruments such as regulation to accomplish the same things, and of course they do not show up on the books even though they may have greater cost to the public. So in essence there is an endless process of the receding goal. As you tighten up some parts, those parts that are tightened up less will in fact be used by governments and Ministers to suit their purposes. Unless you are willing to close it all down, clamp it all down, I think in essence that by being too tight in some places all you are doing is moving the pressure over to some other place.

• 1055

If you tighten all of it down, it seems to me you end up by having a system that is far too inflexible to deal with the changing economic realities or at least the public's perception of economic realities which Ministers have to appear to be responding to.

Take, for instance, the so-called envelope system of government for expenditures. It is all very well, but it did not take more than about two years before they started setting up special envelopes to deal with things like energy and western development and so on. Of course, a couple of those things and you are right back to where you started from. There is always an emergency. So every time there is an emergency you break your rules. Perhaps that is the only way in which governments survive. Neat and tidy ones I think tend to fall on their behinds.

It is very dangerous to have a system that is so inflexible that you cannot respond to public perceptions of change. So I would have some warnings about appearing to be very precise about matching expenditures and revenues at a particular point in time when in fact a few months later, as Mr. Lawrence said, the thing goes its own way, either with new tax legislation or with new supplementary estimates or with new borrowing or with new regulations, so that all of these avenues are open all the time and will be explored by smart Ministers.

Mr. Carson: Thank you.

Mr. Hartle: In other words, you cannot make it neat and tidy however much you would like to.

The Chairman: Mr. Cassidy.

Mr. Cassidy: I have a short question which relates to the specific proposal at the end of the Minister's paper suggesting that legislation be passed in order to formalize the process by which budget announcements have effect, and it is that the ways and means motion should have a provisional effect.

[*Traduction*]

date fixe ne donnera pas grand-chose si l'on ne tient pas compte de toutes les autres restrictions.

Et pour compliquer encore le problème, il ne faut pas oublier que si le gouvernement se voit imposer des restrictions sur ses dépenses et ses emprunts, la tentation d'avoir recours aux textes réglementaires pour arriver au même résultat sera vraiment très forte. Et bien entendu, les dépenses ainsi engagées ne figurent pas dans les livres, même si elles coûtent plus cher en deniers publics. C'est un peu comme d'essayer d'atteindre un objectif qui ne cesse de s'éloigner. Les gouvernements et les ministres profitent de toutes les améliorations que nous essayons d'apporter. Mais si nous devenions trop rigides, nous ne ferions que transférer le poids ailleurs.

Cela nous empêcherait de nous adapter aux fluctuations de l'économie ou du moins, à la perception qu'a le public de ces réalités auxquelles les ministres doivent sembler réagir.

Prenons par exemple le soi-disant système des enveloppes que le gouvernement a adopté pour ses dépenses. Tout cela est très bien, mais moins de deux ans après, le gouvernement a dû créer des enveloppes spéciales pour traiter de questions comme l'énergie et le développement économique de l'Ouest. Cela suffit pour nous ramener à notre point de départ. Il y a toujours des urgences. Et chaque fois qu'une urgence survient, on déroge aux règles établies. C'est peut-être la seule façon pour les gouvernements de survivre. À mon avis, ce sont les gouvernements les mieux structurés qui ne tiennent pas le coup.

C'est donc très dangereux d'adopter un système qui est trop rigide pour permettre de s'adapter à la perception qu'a le public de l'évolution de la société. Je vous déconseille donc d'être trop précis pour ce qui est d'équilibrer les dépenses et les revenus à un moment donné puisque, comme M. Lawrence l'a si bien dit tout à l'heure, il se peut fort bien que quelques mois plus tard, une nouvelle loi, un nouveau budget supplémentaire, un nouvel emprunt ou des nouveaux règlements nécessitent des modifications. Il faut donc garder toutes ces portes ouvertes tout le temps et les ministres intelligents en profiteront.

M. Carson: Merci.

M. Hartle: En d'autres termes, il est impossible d'être précis jusque dans les plus petits détails, même si vous en avez envie.

Le président: Monsieur Cassidy.

M. Cassidy: J'ai une brève question à poser au sujet d'une recommandation qui se trouve à la fin du document ministériel. Il est recommandé qu'une loi soit adoptée pour officialiser le processus de mise en oeuvre les divers éléments du budget. Il est proposé que les motions de voies et moyens aient un effet provisoire.

[*Text*]

Now, some of the criticism that is made is that increasingly ways and means motions have been general rather than technical. There have been complaints from the government side here as they discover that the previous practice has been continued where the technical stuff is not drafted sometimes for months after the budget is delivered. Is there not a serious weakness in having taxes levied on the basis of ways and means motions, which are not technical yet are going to be in force for many months before the legislation is going to be drafted?

Mr. Hartle: As I mentioned earlier, Mr. Cassidy, I personally do not find that argument to the Minister very persuasive. I would be more inclined to say they do not become effective until the legislation has gone through all the formalities, with the possible exception of transaction tax, and even there I am not sure it matters as much as one might think.

Mr. Cassidy: I am sorry. You are now saying that the traditional practice where taxes go into force on budget night should be changed. Is that right?

Mr. Hartle: And make them go into effect after we have royal assent.

Mr. Cassidy: Yes. That would certainly inject some discipline in the process. I have a final short question; I hear the bell. Looking through this material, and I have not been close to it, it seems to me that since the study of the Parliament group in 1977, perhaps long before that, there has been a gathering consensus that for God's sake we can do this differently. Is it not really necessary for the government to simply sit down—there is a fair consensus on a lot of this stuff—and simply go ahead and do it in order to broaden the process and get away from the rigid adherence to rules that perhaps were invented in the 1930s and are not very relevant today for a more complex economy in terms of dealing with budgets and economic policy-making?

Mr. Hartle: I think that is true, Mr. Cassidy. The treatment of advisers and consultation and so on, nothing legislative has happened, but certainly practise has changed over the last 20 years. And with respect to some of the other items in here, there is no reason why they could not do it.

The timing business, if they believe they should announce the date, why not announce it today and say next February 28 we are going to bring in our budget. I do not see why they have to go through the legislative process. I suppose this is all part of this discussion of consensus-building. If no one really cares, I do not know why they just do not go ahead and do it. This may be a for instance where there really is not any opposition to having a fixed date except the Minister's will to do it, and just go ahead and do it.

On the other hand, on this business of the debt side and of making tax laws effective immediately on tabling of the motion, that is a much more controversial bit of business and that deserves public discussion. I guess I am also less certain that I like what the Minister suggests.

[*Translation*]

Certains critiquent maintenant le fait que les motions de voies et moyens ont de plus en plus tendance à avoir une portée générale et non pas technique. Le gouvernement se plaint depuis qu'il a constaté qu'on avait continué de procéder comme avant et que les dispositions techniques n'étaient parfois rédigées que quelques mois après le dépôt du budget. N'est-ce pas une grave lacune que de percevoir des impôts par le truchement d'une motion générale de voies et moyens qui sera en vigueur pendant bien des mois avant que la loi ne soit même rédigée?

M. Hartle: Comme je l'ai dit tout à l'heure, monsieur Cassidy, je ne trouve pas que cet argument soit bien convaincant. Je préconise personnellement que le budget n'entre en vigueur qu'une fois la loi prête, à l'exception peut-être de la taxe sur les transactions et même là, je ne suis pas persuadé que ce soit nécessaire.

M. Cassidy: Je m'excuse, mais je n'ai pas tout à fait bien compris. Vous recommandez que l'on modifie la pratique selon laquelle les taxes et impôts entrent en vigueur le soir du budget?

M. Hartle: Ils devraient entrer en vigueur seulement à la date de la sanction royale.

M. Cassidy: Je vois. Le processus sera en effet beaucoup plus structuré. Mais j'entends sonner la cloche. J'ai une dernière question à poser. J'ai étudié la documentation, et même si je n'ai eu aucun rapport étroit avec le système, j'ai l'impression que depuis l'étude effectuée par le comité du Parlement en 1977 et même bien avant, un consensus se développe quant à l'opportunité de procéder autrement. Il semble y avoir consensus à bien des égards et je pense que le gouvernement devrait tout simplement modifier le processus et ne plus observer à la lettre des règlements qui remontent peut-être aux années 1930 et qui, par conséquent, ne s'appliquent pas à notre économie beaucoup plus complexe, surtout en ce qui concerne les budgets et les politiques économiques.

M. Hartle: Vous avez tout à fait raison, monsieur Cassidy. Il y a eu beaucoup de consultations, mais aucune modification n'a été apportée au texte législatif. Cependant, la pratique a beaucoup changé ces 20 dernières annés. Il n'y a aucune raison de ne rien faire, surtout pour ce qui concerne certains des sujets mentionnés ici.

Pour ce qui concerne la question du calendrier d'exécution, on pourrait tout simplement annoncer aujourd'hui, par exemple, qu'un budget sera déposé le 28 février prochain. Je ne comprends pas pourquoi ils pensent devoir passer par tout un processus législatif. Cela a sans doute trait à ce processus d'élaboration d'un consensus. Mais si tout le monde s'en fiche, je ne comprends pas pourquoi ils ne le font pas tout simplement. Si personne ne s'oppose à une date fixe et que seul l'assentiment du ministre suffise, allez-y.

Mais pour ce qui concerne la dette et l'entrée en vigueur des lois fiscales dès le dépôt de la motion, je pense que c'est un sujet beaucoup plus controversé qui justifie un débat public. Je ne suis pas trop certain d'être d'accord avec ce que propose le ministre.

[*Texte*]

• 1100

Le vice-président: Je vous remercie, monsieur Hartle. Votre témoignage a été très enrichissant. Il nous sera sûrement très utile. Je tiens également à remercier mes collègues de leur participation à la réunion, et je les prie de noter que la prochaine réunion aura lieu mercredi prochain à 18h00. Merci, monsieur Hartle.

Mr. Hartle: Thank you.

The Vice-Chairman: The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

The Vice-Chairman: Thank you very much, Mr. Hartle. Your appearance before us has been most enlightening and I am sure it will also be very useful. I would also like to thank my colleagues for having taken part in this meeting and wish to remind them that our next meeting will be held next Wednesday at 6:00 p.m. Thank you, Mr. Hartle.

M. Hartle: Merci.

Le vice-président: La séance est levée.

Canada Post Canada
Book Tarif
Rate des livres
K1A 0S9
OTTAWA

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Wednesday, October 9, 1985

Chairman: Albert Cooper

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

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

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

WITNESS:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

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

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 6

Le mercredi 9 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

CONCERNANT:

Étude du processus budgétaire

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

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

From the University of Toronto:

Douglas Hartle, Author of the "Revenue Budget Process of the government of Canada: description, appraisal and proposals", 1982.

De l'Université de Toronto:

Douglas Hartle, auteur de «*Revenue Budget Process of the government of Canada: description, appraisal and proposals*», 1982.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Wednesday, October 9, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 6

Le mercredi 9 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25633—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
James A. McGrath
André Ouellet
Nelson A. Riis—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Michael Cassidy
Sheila Copps
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Arnold Malone
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 70(6)(*b*)

On Thursday, October 3, 1985:
Vic Althouse replaced Michael Cassidy;
Michael Cassidy replaced Vic Althouse.

On Tuesday, October 8, 1985:
Nelson Riis replaced Simon de Jong.

Conformément à l'article 70(6)*b*) du Règlement

Le jeudi 3 octobre 1985:
Vic Althouse remplace Michael Cassidy;
Michael Cassidy remplace Vic Althouse.

Le mardi 8 octobre 1985:
Nelson Riis remplace Simon de Jong.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 9, 1985
(8)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 6:09 o'clock p.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper and Nelson Riis.

Alternates present: Robert Hicks and Allan Lawrence.

Witness: Don Blenkarn, Member of Parliament, Chairman of the Standing Committee on Finance, trade and economic affairs.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process (*see Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

The witness made a statement and answered questions.

At 7:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 OCTOBRE 1985
(8)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 18 h 09, sous la présidence d'Albert Cooper.

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper et Nelson Riis.

Substituts présents: Robert Hicks et Allan Lawrence.

Témoin: Don Blenkarn, député et président du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques.

Également présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien (*voir procès-verbal et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 19 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Wednesday, October 9, 1985

• 1811

The Chairman: Order, please.

We are resuming consideration of our order of reference dated June 26, 1985, relating to the budgetary process.

For the record, we are pleased to have with us tonight Don Blenkarn, no stranger to any of us here. Don is of course the Chairman of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs. He has long had an interest in the budget process and has certainly developed some expertise in that area.

Don, I understand you do not have a brief, but I assume you have some opening comments you would like to make, and then we will open it up for questions.

Mr. Don Blenkarn (Chairman, Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs): I have, Mr. Chairman.

Under the present system of committees we have the worst of all possible results in the way we handle the spending programs of the government. Certainly that is my opinion anyway.

What we tend to do today, and what we in fact do, is tell or ask members what committee of the House of Commons they would like to serve on. If you are interested in the environment then you want to serve on an environment committee; if you are interested in transport then you want to serve on a transport committee; if it is fisheries and forestry then that is where to serve; if it is defence then that is where you want to serve. So we wind up with our standing committees, indeed our caucus committees, made up of members who have a special interest in that special field.

Along comes the blue book with the estimates, and the real problem is that the members who are looking at that expenditure program really want to spend more money in the field. They do not want to cut it back. Why would they? After all, that is their baby. They really think that is the most important thing that should be be done by government generally. So our whole system is not a question of cutting back on spending but a system whereby members make representations as to what other activities the government should enter into with respect to a program activity in their field.

Our system does not look at the overall objectives of government. It does not look at government priorities. It does not look at the relationship between tax expenditures and special spending programs. It does not look at the capacity to raise money. It does not look even at the simple thing to say to a member: If you had to pay the bill yourself, would you pay it? It does not look at user-paid services. It really does not do anything except review what the Treasury Board turfs out on

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mercredi 9 octobre 1985

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Nous reprenons l'étude du mandat dont nous avons été saisis le 26 juin 1985 en ce qui concerne le processus budgétaire.

Nous avons le plaisir ce soir d'accueillir Don Blenkarn, que vous connaissez tous bien sûr, puisqu'il est président du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques. Il s'intéresse depuis longtemps au processus budgétaire et a donc acquis une certaine expertise dans ce domaine.

Don, je sais que vous n'avez pas préparé de texte, mais vous avez certainement une déclaration à nous faire avant que nous passions aux questions.

M. Don Blenkarn (président du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques): En effet, monsieur le président.

J'estime qu'avec la structure actuelle des comités, il nous est absolument impossible d'examiner sérieusement les programmes de dépenses du gouvernement.

On a tendance, et c'est ce qu'on fait en réalité, à demander aux députés de quels comités ils aimeraient faire partie. Ainsi, si c'est l'environnement qui vous intéresse, vous demandez à faire partie du Comité de l'environnement; si c'est les transports, vous demandez à siéger au Comité des transports; la même chose avec les pêches, les forêts ou la défense. Nous nous retrouvons donc avec des comités permanents, et même avec des comités de notre caucus, qui sont composés de députés s'intéressant tout particulièrement au domaine relatif à chacun de ces comités.

Lorsque le Livre bleu annonçant les prévisions de dépenses est présenté, les membres de ces comités qui étudient tel ou tel programme de dépenses ne désirent en fait qu'une chose, c'est consacrer plus d'argent au domaine qui les intéresse. Ils ne veulent certainement pas de réductions budgétaires. C'est fort compréhensible puisque, après tout, il s'agit du domaine qui leur tient particulièrement à coeur. De façon générale, ils estiment que ce devrait être là la priorité du gouvernement. En conséquence, notre système n'encourage absolument pas la réduction des dépenses, puisque les membres de chaque comité exercent des pressions pour que le gouvernement entreprenne d'autres activités dans le cadre du programme qui les intéresse.

Notre système ne tient pas compte des objectifs globaux du gouvernement, de ses priorités, de la relation existant entre les dépenses fiscales et les programmes de dépenses spéciaux, de la capacité de lever des impôts, ni même de la question la plus simple qu'on devrait poser au député: si on vous demandait de payer la facture, le feriez-vous? Le système ne tient pas compte non plus du principe de l'imputation des coûts aux usagers. En fait, tout ce processus ne nous permet que

[*Texte*]

March 31, or before, and expects members to approve or reduce.

As I said, the chances of members reducing an estimate are pretty small. Unless there is a political game to be played in reducing the estimate, there is never any effort of reduction. Indeed, the thrust is usually to increase.

We have to look as Members of Parliament at where we are going. We have to take some of the responsibility we should have as Members of Parliament with respect to the spending program of government. We have to develop some method whereby we have some overall control on the priorities of spending and on the way money is raised.

I have given some thought to the matter, and I think we can only handle that through the committee system and through a revised committee system that changes the way we approach, in the totality, the estimate or budgetary process.

• 1815

First of all, at the present time we receive estimates for the year 1986-87 in February. We are right on top of the year at that point. We are supposed to go through these estimates in some fashion or other by calling department heads, and I think we all agree that we do not do a good job on that. But by the time we receive the estimate, it is already too late to do anything about a matter anyway. The gears are in motion; the department has its spending plan on the go. There is really nothing that can be done. Indeed, by the time you get to really asking for a reduction of the estimates, say in June, when the real final vote comes on those estimates, one-quarter of the year has gone. So it is a joke, what we have at the present time.

What I am proposing is, if we were taking a look at, say, the process for the year 1987-88, that early in 1986—say, in February or March—one of the committees of Parliament, perhaps the Finance committee or perhaps a Ways and Means committee, should do two things: one, it should look at the overall capacity of the country to raise money. The forms of taxation likely result in the taxation pattern already there. It should look at the likely possibility of borrowing and the costs generally associated with that program, at the absolute necessity of spending, and where borrowing should go and where we should, in other words, priorize the general spending. It should do that, bearing it in mind for the new budget year 1987-88, starting in the spring of 1986 and by working with the Finance department, working with the Treasury Board, taking the representations from various ministeries as to where they think their program should be going, working closely with ministry officials.

By September of 1986 it should come up with a framework for the anticipated spending for the following year. That framework should be a new envelope system, if you like: so much in this particular envelope; so much in another envelope; so much in another envelope. I mean, not getting into the

[*Traduction*]

d'examiner le document que le Conseil du Trésor pond le 31 mars ou avant et qu'il demande aux députés d'approuver ou de réduire.

Comme je le disais tout à l'heure, il est peu probable que les députés demandent une réduction d'un poste budgétaire quelconque. À moins qu'il ne s'agisse d'un petit jeu politique, nul n'essaie d'obtenir une réduction budgétaire. En fait, on essaie plutôt d'obtenir une augmentation.

En tant que députés, nous devons nous demander quelles sont nos responsabilités précises en ce qui concerne l'étude en Chambre des programmes de dépenses du gouvernement. Nous devons trouver le moyen d'exercer un contrôle général sur les priorités de dépenses du gouvernement et sur les mesures adoptées pour les financer.

J'ai longuement réfléchi à toute la question et j'estime que la seule façon d'atteindre cet objectif est de remanier le système des comités et d'adopter une approche différente, plus globale, vis-à-vis du processus budgétaire dans son ensemble.

Selon le système actuel, nous recevons en février les prévisions budgétaires pour l'année 1986-1987. Nous sommes censés étudier ces prévisions en convoquant les responsables ministériels ou de quelque autre façon que ce soit, et je crois que nous sommes tous pleinement conscients de notre inefficacité à cet égard. En effet, au moment même où nous sommes saisis des prévisions budgétaires, il est déjà trop tard pour modifier quoi que ce soit car tout le processus a déjà été déclenché, et le ministère a déjà mis en place son programme de dépenses. On ne peut donc pratiquement rien faire. Même si vous essayez de demander une réduction budgétaire, il faut attendre le mois de juin, que ces prévisions fassent l'objet d'un vote définitif; mais alors, le quart de l'année s'est déjà écoulé. Le système actuel est donc une belle plaisanterie.

Voici maintenant le système que je vous propose. Prenons le cas des prévisions budgétaires de 1987-1988. Dès le début de 1986, soit en février ou en mars, l'un des comités parlementaires, peut-être le comité des finances ou un comité des voies et moyens, serait chargé de deux choses: premièrement, d'examiner la capacité globale du gouvernement de lever des impôts, car les mesures fiscales qu'on peut envisager correspondent généralement au régime fiscal déjà en place. Ce comité étudierait également les possibilités d'emprunt et les coûts généralement associés à ce programme, déterminerait les dépenses qui sont absolument nécessaires et dresserait une liste de priorités pour la répartition des sommes empruntées. Donc, pour l'année financière 1987-1988, ce comité devrait commencer son travail dès le printemps de 1986 et collaborer avec le ministère des Finances, avec le Conseil du Trésor et les différents ministères, pour discuter de l'évolution de leurs programmes respectifs.

D'ici septembre 1986, le comité aura préparé un programme général des dépenses prévues pour l'année suivante. Ce programme général serait en fait composé d'enveloppes budgétaires, tant pour telle enveloppe, tant pour telle autre. Il s'agirait, je vous le signale, de la somme globale allouée à chaque enveloppe, et non pas du menu détail des dépenses

[*Text*]

detail of the envelope, but a priority spending plan based on envelopes.

At that stage the government ought to have control. After hearing the committee, the government ought to set the envelopes, because it is the government that is running things. But in the determination of those envelopes, the determination of where the spending would go, where the borrowing would go, where the taxation would go, Members of Parliament would have a great deal of influence.

Following a report from that committee in early September, the individual standing committees dealing with the budgetary requirements of departments would have their envelopes and would start doing a zero-base work on the priorities of that department. Again, that committee would work with departmental officials, hear from the Minister, make recommendations to the Minister, be involved in a budgetary process for that department or departments, as the case may be, with respect to the standing committee. Obviously, some departments are relatively small and perhaps a committee could handle two and possibly three departments. In some cases the departments are rather large; Transport for example, which is a very, very large department, would require intense work by the committee.

Committees should meet throughout the fall. Committees should make a report, and then the government should take that report, approve it or reject it, alter it, change it, as it sees right—because it is the government—and prepare the blue book on estimates. That would be the budget of the country. That would be the spending program of the country. The government would then present that spending program to the country in the ordinary fashion, as a motion. There would be a debate and a vote on the spending program. But remember at that point, Mr. Chairman, the spending program would have been analysed from the beginning, in the macro sense, then in the micro sense. And so all the way through, Members of Parliament would be responsible for making sure that the money we take from our constituents in taxes is spent the way we think it should be spent, in the priority way we think it should be spent. We would have the input. We would be making many of the decisions. And when it comes to cutting off a program that we think has run its course, it would be our decision because, after all, we take the political flak for it.

• 1820

Sure, the government would have the final say. It has to have the final say, because there are probably issues that even members cannot come to an agreement on, certainly they cannot. But members would have that input that is so important and instead of the charade we presently go through, I suggest we would have a far better system.

[*Translation*]

prévues pour cette enveloppe; en d'autres termes, on aurait ainsi une liste des priorités de dépenses de chaque enveloppe.

C'est à cette étape que le gouvernement intervient pour exercer son contrôle. Après avoir examiné le rapport du comité, le gouvernement devrait prendre la décision finale en ce qui concerne le budget définitif de ces enveloppes, car c'est bien le gouvernement qui dirige et qui doit prendre la décision ultime. Toutefois, avec mon système, les députés auront pu participer activement à la détermination des priorités budgétaires de chaque enveloppe.

Suite au rapport de ce comité, début septembre, les différents comités permanents saisis des prévisions budgétaires de leurs ministères respectifs disposeraient de leur enveloppe budgétaire et pourraient commencer une étude approfondie des priorités de ce ministère en repartant à zéro. Chaque comité collaborerait avec les fonctionnaires du ministère, convoquerait le ministre, lui ferait des recommandations et participerait au processus budgétaire du ministère, ou de plusieurs ministères s'il y a lieu. En effet, un comité peut parfois être saisi du budget de deux ou trois ministères, si ces derniers sont relativement petits. Dans d'autres cas, l'envergure des activités d'un ministère, comme celui des Transports, représente une tâche considérable pour un comité.

Ces comités permanents se réuniraient pendant l'automne et feraient un rapport que le gouvernement approuverait, rejetterait ou modifierait comme bon lui semble, étant donné que c'est le gouvernement qui dirige, et c'est alors qu'on préparerait le Livre bleu des prévisions budgétaires. Ce Livre bleu constituerait le budget du Canada, c'est-à-dire le programme de dépenses du gouvernement. Ensuite, c'est selon la procédure normale, c'est-à-dire sous forme de motion, que le gouvernement présenterait son programme de dépenses à la nation. Ce programme ferait l'objet d'un débat suivi d'un vote. Mais n'oubliez pas, monsieur le président, qu'à ce stade-là, le programme de dépenses aura été analysé de À jusqu'à Z, d'abord sur un plan macro-économique et ensuite sur un plan micro-économique. Donc, tout au long de ce processus, les députés auront eu la responsabilité de s'assurer que les impôts que nous percevons auprès de nos électeurs ont bien été dépensés de la façon qui avait été prévue, selon la liste de priorités qui avait été arrêtée. Les députés auraient donc la possibilité de participer à tout cela et notamment à la prise des décisions. Ainsi, si nous estimons qu'un programme n'a plus sa raison d'être, c'est à nous qu'il appartiendra d'y mettre un terme car, après tout, c'est nous qui sommes critiqués si nous ne le faisons pas.

Certes, c'est le gouvernement qui aurait le dernier mot. C'est tout à fait normal, car il y aura certainement des questions sur lesquelles les députés ne pourront pas s'entendre. Cependant, ces derniers auront eu leur mot à dire, et c'est çà qui est important; j'estime donc que ce système serait bien meilleur que toute cette parodie à laquelle nous nous prêtons actuellement.

[*Texte*]

Look at what happens in other situations, in municipalities for example. What does a municipality do? When they are organizing their budget, members of council sit around the table and they work with their officials on each specific item. They hack it around. They work on how much they can afford to raise in taxes, where they are going to get the money, what grants are available, what projects they should have. They priorize their expenditures. And if you take a look at municipal governments, certainly in my province of Ontario and I am sure in yours, sir, you find municipalities do not go in the hole. They do not run away with themselves. They do not operate on the basis we do, of spend, spend, spend, with no overall control by councillors on that spending program. We do.

So there seems to be nothing wrong with taking a leaf out of the way it operates in junior levels of government. Sir, I think this system would require a great deal of input from members, a great deal of work on behalf of members. There has been a recommendation of members being paid. This is really not an issue in this thing, but in my view of course members should receive part of their remuneration for their committee work. That does not necessarily mean members should get more money, but it means that those members who work on committee work ought to be paid to some extent something extra for their committee work, particularly committee work when the House is not in session.

Mr. Chairman, I am open to questions.

The Chairman: Thank you very much. I open the floor to questions. Mr. Lawrence.

Mr. Lawrence: Your very first point, Mr. Blenkarn, how would you make up the membership of the various committees?

Mr. Blenkarn: I suppose each party would, in proportion to parties in the House, appoint their members to the committees. I think that is the only way it could be done on your budgetaryu committees.

Mr. Lawrence: But you were stating pretty forcefully that the present system of appointing members who have some knowledge or at least have some willingness to sit on that committee, which I think all three parties attempt to follow . . .

Mr. Blenkarn: That would still work, though, Allan.

Mr. Lawrence: It is not working.

Mr. Blenkarn: That would still work.

Mr. Lawrence: Are you suggesting you would put people on who do not want to be on a committee?

Mr. Blenkarn: No, no, no. That would still work. Do not get me wrong. That would still work. Once you have your budgetary framework basically set, again with members' input, then you go on a zero-base to the committee. In other words, if there are only so many millions of dollars for forestry, then the forestry guys should be responsible for spending those dollars on forestry matters. They cannot get any more dollars. That is

[*Traduction*]

Voyons ce qui se passe dans d'autres juridictions, notamment au niveau des municipalités. Pour préparer le budget de la municipalité, les membres du conseil discutent autour d'une table avec les responsables de chaque poste budgétaire. Ils négocient, ils essayent de déterminer quel niveau d'impôt ils peuvent se permettre de lever, où ils vont trouver l'argent nécessaire, quelles subventions ils peuvent demander, quels projets ils devraient mettre sur pied etc. Ils classent leurs dépenses par ordre de priorité. Or, et c'est en tout cas le cas dans ma province de l'Ontario et c'est sans doute le cas dans la vôtre, monsieur, les administrations municipales n'ont pas de déficit. Elles ne se laissent pas emporter. Elles ne font pas comme nous, qui dépensons sans compter et sans aucun contrôle.

Je pense donc qu'on devrait s'inspirer de la façon dont fonctionnent les paliers inférieurs de gouvernement. Le système que je préconise exigerait une participation très active des députés, et d'aucuns ont recommandé qu'ils soient payés en conséquence. Là n'est pas vraiment la question, mais j'estime cependant que la rémunération des députés devrait tenir compte de leur travail en comité. Cela ne signifie pas nécessairement que les députés devraient être payés davantage, mais plutôt que ceux qui travaillent en comité devraient peut-être recevoir un supplément, surtout lorsque ce travail se fait pendant l'ajournement de la Chambre.

Monsieur le président, je suis maintenant prêt à répondre aux questions.

Le président: Merci beaucoup. Nous allons donc passer aux questions. Monsieur Lawrence.

M. Lawrence: J'aimerais en revenir à la première question que vous avez abordée, monsieur Blenkarn, pour vous demander comment vous composeriez les différents comités?

M. Blenkarn: Je suppose que chaque parti, proportionnellement à sa représentation en Chambre, nommerait ses représentants dans les divers comités. À mon avis, ce serait la seule solution pour les comités budgétaires.

M. Lawrence: Pourtant, vous avez dit, avec une certaine véhémence, qu'avec le système actuel, les trois partis choisissaient les députés qui avaient certaines connaissances ou tout au moins un certain intérêt dans les sujets traités par le comité . . .

M. Blenkarn: Cela serait toujours valable, Allan.

M. Lawrence: Mais vous dites que ce système ne marche pas.

M. Blenkarn: Cela serait toujours valable.

M. Lawrence: Voulez-vous dire que certaines députés seraient affectés à un comité contre leur gré?

M. Blenkarn: Pas du tout. La répartition actuelle des députés en fonction de leurs préférences serait toujours valable. Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit. Le programme budgétaire global qui aura été préparé avec la participation des députés sera ensuite soumis à chaque comité pour une étude approfondie, en repartant à zéro. En d'autres termes, si l'enveloppe budgétaire consacrée aux forêts contient

[*Text*]

it. If they spend too much money on planting baby Douglas firs in British Columbia and do not have a thing for New Brunswick, that is their problem. But that would be their recommendation.

Our present system does not put any responsibility on members. Our present system says here is our budget for whatever; and everybody says, well, why do we not spend more? Nobody says spend less. Indeed, there is no way a member can say, do not spend it here, but spend it here; because the present budgetary system system does not allow you to do that.

• 1825

M. Blackburn (Jonquière): Monsieur Blenkarn, je parlerai en français.

Je ne sais pas depuis combien d'années vous êtes membre du Parlement. Depuis combien d'années, êtes-vous député?

Mr. Blenkarn: I was first elected in 1972, then defeated in 1974, elected in 1979, 1980, and 1984.

M. Blackburn (Jonquière): Vous avez donc assisté à la présentation d'au moins six Budgets depuis sept ans?

Mr. Blenkarn: Yes.

M. Blackburn (Jonquière): Très bien. Vous parlez de la différence de fonctionnement des budgets, la façon dont ils sont préparés, du moins au niveau des conseils de ville. On dit que chacun des conseillers, ou le conseil de ville, discute avec les fonctionnaires et examine à quel endroit on peut couper, ou ajouter, etc.

Vous dites que nous, les députés, ne sommes pas impliqués. À votre avis, comment le ministre des Finances le prépare-il ce Budget? Comment procède-t-il? Rencontre-t-il les hauts fonctionnaires de chacun des ministères? Comment fonctionne tout ça?

Mr. Blenkarn: How it is supposed to work and how it does work of course are two different things. It is supposed to work on the basis of the Minister of Finance working with the Minister of the Treasury Board to determine the kind of money he has available and the President of the Treasury Board examining the estimates from each department as they come to the Treasury Board. So the whole of the breakdown or assignment of money to a particular departmental expenditure is done before you or I as Members of Parliament have a chance to look at it.

What I am saying is there is really no look at how it is broken out and how it is assigned to departments, or what the priorities are, or what action is worth carrying on and what is less worth carrying on. No responsibility is put on parliamentarians whatsoever in that determination. All of those determinations leading up to the publication of the blue book are

[*Translation*]

tant de millions de dollars, ce sont les membres du comité des forêts qui seront responsables de la répartition de cette somme dans le domaine forestier. Ils ne pourrront pas obtenir un sou de plus. S'ils consacrent trop d'argent à la plantation de sapins Douglas en Colombie Britannique, et qu'il ne leur reste rien pour le Nouveau Brunswick, c'est leur problème. Mais en tout cas, c'est eux qui en auront fait la recommandation.

Notre système actuel ne donne aucune responsabilité aux députés. En effet, on leur présente le budget comme un fait accompli, et tout le monde demande pourquoi on ne dépense pas plus. Personne ne demande une réduction. En fait, il est impossible à un député de demander qu'une somme soit consacrée à tel poste plutôt qu'à tel autre; le système budgétaire actuel lui interdit de le faire.

Mr. Blackburn (Jonquière): Mr. Blenkarn, I will speak in French.

For how many years have you been a Member of Parliament?

M. Blenkarn: J'ai été élu pour la première fois en 1972, puis j'ai été battu en 1974, avant d'être ré-élu en 1979, 1980 et 1984.

Mr. Blackburn (Jonquière): Therefore, you were present when at least six budgets have been introduced in the last seven years?

M. Blenkarn: C'est cela.

Mr. Blackburn (Jonquière): Very well. You were talking about the way in which budgets are prepared by municipalities and town councils. You say that every councillor, or the town council, discusses with officials and identifies items which might be cut, increased and so on.

You say that Members of Parliament are not involved in the whole process. In your opinion, how does the Minister of Finance prepare these budgets? How does he do it? Does he meet with senior officials of each department? How does that work?

M. Blenkarn: Le système est censé fonctionner d'une façon, mais il fonctionne d'une façon différente. Normalement, le ministre des Finances doit rencontrer le ministre du Conseil du trésor et le président du Conseil du trésor pour déterminer la somme globale dont il dispose, et il examine les prévisions budgétaires présentées par chaque ministère au Conseil du trésor. En conséquence, la répartition des dépenses d'un ministère est faite bien avant que les députés aient la possibilité d'en prendre connaissance.

En d'autres termes, on n'examine pas vraiment la façon dont la somme est répartie au niveau des ministères, qu'elles sont leurs priorités, quels programmes méritent d'être poursuivis et lesquels il serait souhaitable de supprimer. Les députés n'ont aucunement la possibilité de participer à ce processus de détermination. Toutes les décisions qui aboutissent à la

[*Texte*]

totally within the competence of the Cabinet; essentially the Treasury Board.

M. Blackburn (Jonquière): Lorsque vous formulez l'hypothèse que le tout soit retourné en Comité, n'avez-vous pas l'impression qu'il faudrait plusieurs comités pour répondre à tout ça?

Mr. Blenkarn: We already have many committees. I do not know how many standing committees we have at the present time. We have 26, I guess. We already have a number of committees. Really, what I am suggesting is a committee to determine the macro-situation with a budget or a spending program—because that is really what it amounts to, a spending-taxing program . . . a budget, I suppose—but not a budget in the budget sense that the Minister of Finance announces a budget or tax changes; a budget in the sense that you might have in your home: you have so many dollars coming in and you are going to spend so many dollars. In a macro-sense the committee for example for the 1987-88 year ought to start meeting in the spring of 1986 to do the macro-work and make sure that is all completed, working with departments and getting their representations by September of 1986. Then it would go to the special committees that were responsible for departments.

• 1830

Now, this committee is a procedure committee but, for example, the committee on Communications and Culture, I suppose, has only one Minister reporting to it, I am not sure there. But various standing committees are subject to several ministries. My standing committee, for example, which is the Finance committee, presently receives the spending estimates of the Minister of Finance, the small business department of that ministry, the foreign trade end of External Affairs, and I suppose that is just about it.

Now, those are the departments we receive. That would not be difficult. Let us suppose, for example, that we received an envelope. There are so many dollars you can spend on the Department of Finance, so many dollars you can spend on the foreign trade department or Mr. Kelleher's ministry. That is what it amounts to. We would have meetings with the Minister, with his staff, go over their suggestions on the priority, but they would have to stay within that envelope. We would have to say, well, it is great that you have these trades shows: one in Greece, one in Turkey and one in Altanta. It looks as if we do not have enough money to go the Greek one, because we only have so much money for trade shows. That is the kind of a decision that would have to be made.

What tends to happen today is that people who are interested in this kind of activity have no limit to their spending desires. Since there are no controls on them, they continue to want to advocate more spending.

M. Blackburn (Jonquière): Monsieur le président, j'ai encore une question. Quelle est votre opinion sur les secrets entourant le Budget?

[*Traduction*]

publication du Livre bleu relèvent exclusivement du Cabinet, et notamment du Conseil du trésor.

Mr. Blackburn (Jonquière): When you suggest that everything should be returned to the committee, do you not think that we would need several committees to do all that?

M. Blenkarn: Nous en avons déjà beaucoup, 26, je crois. J'ai proposé qu'un comité soit chargé d'étudier l'aspect macro-économique du budget ou plutôt du programme de dépenses, car il s'agit bien d'un programme de dépenses et de mesures fiscales . . . Certes, il s'agit d'un budget, mais ce n'est pas le budget que le ministre des Finances annonce régulièrement; c'est plutôt le genre de budget que chaque famille se prépare, avec tant d'argent qui entre et tant d'argent qui doit sortir. Donc, pour l'année financière 1987-1988, ce comité devrait commencer son étude macro-économique du budget au printemps de 1986 pour la terminer en septembre 1986, après avoir collaboré avec les ministères. On passerait ensuite aux comités spéciaux des ministères correspondants.

Ce Comité-ci est un comité qui s'occupe de procédure, mais par exemple, pour le Comité des communications et de la culture, il n'y a qu'un seul ministre responsable; quoique, je n'en sois pas absolument certain. Mais certains Comités permanents ont affaire à plusieurs ministères à la fois. Celui que je préside, par exemple, le Comité des finances, reçoit les prévisions de dépenses du ministre des Finances, du département de la petite entreprise de ce même ministère, et de celui du commerce extérieur des Affaires extérieures; je crois que c'est tout.

Voilà donc les ministères avec qui nous traitons. Ce ne serait donc pas très difficile. Supposons, par exemple, que nous recevions une enveloppe. Il y a donc un certain nombre de dollars à dépenser pour le ministère des Finances, dont tant pour le commerce extérieur et tant pour le ministère de M. Kelleher. Voilà donc à quoi ça revient. Nous aurions des réunions avec le ministre, avec son cabinet, et discuterions de leurs propositions en matière de priorité, tout en restant dans les limites fixées par l'enveloppe. Mais nous serions tout de même obligés d'intervenir: vous voulez organiser des expositions en Grèce, en Turquie ou à Atlanta; malheureusement nous n'aurons pas de fonds pour la foire commerciale prévue en Grèce. Nous sommes limités. Voilà le genre de décision qu'il faudrait prendre.

Ce qui se passe aujourd'hui, c'est que les personnes qui sont intéressées par un certain domaine, n'ont aucune limite à respecter en matière de dépenses. Puisqu'aucun plafond n'est imposé, ils continuent à demander une enveloppe de plus en plus importante.

Mr. Blackburn (Jonquière): Mr. Chairman, I have another question. What do you think about the problem of secrecy?

[*Text*]

Mr. Blenkarn: What the Minister of Finance now prepares, in the real sense, it is not a budget. What it is is a series of recommended tax and program changes. I think that we are far too secretive on our tax and program changes. I am not saying we are too secretive in terms of the quantum of tax. Now, whether the sales tax is 10% or 11% ought to be kept secret until it is brought out, because people might govern their affairs in a fashion to give them an unfair advantage if they knew of a tax change in advance.

Whether we go into, for example, some type of that tax or not ought to be a question in the public sphere of debate for some time. It ought not to be kept a secret as to where the government is leaning, where the government is likely to go. After all, that is a matter that the public itself—indeed, all of us—ought to be involved in.

I think it is a disaster, just an absolute disaster for Members of Parliament to walk in to a budget night presentation and all of a sudden be faced with a proposal produced by government. If you are on the government side, you have to vote for it whether you like or not, because you cannot do a thing about it. You have no input whatsoever. There you are, you are a cipher. Stand up and bow to the Speaker, please.

In terms of public policy, it is the wrong way to approach it. We are Members of Parliament elected to make decisions, to convey the attitudes and aspirations of our constituents to the government. From the government's point of view, it is far better to get the opinions of members.

Think of the things that we have been doing in the Finance committee recently. We have been dealing with the rules for insurance companies and trust companies, and how we might change the Canada Deposit Insurance Corporation.

• 1835

We are going to make recommendations to the Minister. Now, the Minister will then have heard from all of the people in the industry, all of the consumer affairs groups. All of the people who have been there, they have presented their advice to Members of Parliament; Members of Parliament have made a decision on it. The Minister has a pretty easy job. Put that stuff in legislation and you are going to get Parliament's approval. Sure you are, because that is Parliament's suggestion. You cannot lose that way.

Mr. Blackburn (Jonquière): Okay. Thank you.

The Chairman: Do you have a question, Mr. Riis?

Mr. Riis: Don, just to take that a little further—I certainly agree with you in terms of that process. It also, of course, involves opposition members, and if the job is done well in many cases it would result in perhaps even opposition support for the legislation right from the very beginning, as opposed to

[*Translation*]

M. Blenkarn: Ce que nous présente en ce moment le ministre des Finances, n'est pas à proprement parler un budget. Ce n'est finalement qu'une série de propositions de modifications à l'impôt et aux divers programmes du gouvernement. Et je pense qu'à ce propos nous sommes beaucoup trop obsédés par le secret. Je ne veux pas dire qu'il ne faille pas garder confidentiels les chiffres concernant les modifications quantitatives de l'impôt. En effet, il n'y a pas lieu de divulguer à l'avance le fait que la taxe de vente pourrait passer à 10 ou 11 p. 100, étant donné que certains pourraient alors en profiter indûment.

Mais on devrait au contraire pouvoir débattre à l'avance, publiquement, de l'opportunité de nous pencher sur tel ou tel impôt. Il n'y a aucun intérêt à garder secrètes les préférences du gouvernement; après tout, c'est une discussion à laquelle il faudrait pouvoir faire participer aussi bien l'ensemble de la population concernée que nous tous.

Je pense en effet qu'il est absolument désastreux que les députés ne connaissent certaines propositions du gouvernement que le soir de la présentation du budget. Cela leur tombe dessus comme cela, et si vous êtes du parti ministériel vous devez voter pour, que cela vous plaise ou non, et vous ne pouvez plus rien faire. Vous n'avez absolument pas été consulté, et vous êtes donc, dans tout cela, un simple numéro. Vous n'avez plus qu'à vous lever et à vous incliner devant le président.

Du point de vue politique générale, c'est une erreur absolue. Nous sommes députés élus, élus pour prendre des décisions et pour transmettre au gouvernement les désirs et préférences de nos électeurs. Je pense que, du point de vue du gouvernement, il est également préférable qu'il connaisse l'opinion des députés.

Regardez ce qui s'est fait au Comité des finances récemment. Nous avons discuté de la réglementation des compagnies d'assurance et de fiducie, et de la façon dont nous pourrions modifier le statut de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Nous allons faire des recommandations au ministre, lequel aura donc l'avis de tous les spécialistes de ce secteur, en même temps que des représentants des consommateurs. C'est-à-dire de tous ceux qui ont comparu et qui ont fait connaître leur avis aux députés; ceux-ci ont ensuite tranché. Le travail qui reste à faire au ministre est finalement assez simple. Il suffit de rédiger cela sous forme de projet de loi, que le Parlement va pouvoir adopter. Et il va le faire, puisqu'il s'agit finalement d'une proposition de ses membres. Vous êtes forcément gagnants.

M. Blackburn (Jonquière): Très bien. Merci.

Le président: Avez-vous une question à poser, monsieur Riis?

M. Riis: Don, j'aimerais un peu poursuivre; je suis d'accord avec vous pour ce qui est de ce processus que vous nous exposez. Cela évidemment fait également intervenir les députés de l'opposition, et si les choses sont bien faites, on pourrait même aboutir à ce que l'opposition adopte d'emblée le

[*Texte*]

feeling, as you say, almost a responsibility to oppose it no matter what it is.

Do you see something like financial matters, which I guess would be the majority of the issues that would be in the budgetary process, coming to a special committee or the Finance committee, and then inviting witnesses in for, let us say, the fall period or the winter period in anticipation of that spring budget?

Mr. Blenkarn: Yes. You were not here earlier. I think there are two processes. Process one is the early process, the macro process, where you determine what you can raise, what you can likely borrow, and what the envelopes ought to be. That is a macro process. That has to then go to the government. The government makes its decision. It can take the committee's advice, or not. Really, it is the government that has to make the decisions.

Having made the decisions as to what the macro-picture is, and what the envelope position would be for each department, the departments then would go their respective committees, and the committees would work out the budget for that department, working with the Minister on the basis of the priorities, the way members thought. So if there is activity being conducted that members said: Well, you know, we really cannot afford that activity anymore, we really cannot afford to have VIA Rail if we have only so many dollars; we think we would be better off to do something with respect to freight; or we would be better off to build some more hotels, or something of this nature, well, that is up to the Transport committee to make their suggestions. But they have got so many dollars to spend. That is what they have. And they make that decision in working with the Minister, working with the department, working with evidence, working with outside witnesses, but they have the responsibililty to make a suggestion.

Then the government can change those decisions if it wants to. They are the government; that is their prerogative as government. All committees ever do is make representations to government as the members deal with it, as the members view it. If the government wants to take a position different from the members, that is up to the government.

I would think on the question of the House working together better on the basis of better government that almost invariably the government would likely take the advice of the committee, but not necessarily. And I think, sure, that could well result in the opposition being, you might say, comprised to the action. On the other hand, the opposition would have a great deal of input into how the country was run; and they should. After all, they are elected Members of Parliament, and in proportion to their membership their constituents should have a say into how the government is run—yours the same as mine.

Mr. Riis: If you have commented on these already in your introductory remarks, I will hold off in the question, Don.

Going back to something like the value added tax, if that work was done in terms of hearing witnesses and determining recommendations for the government prior to the budget, and then such a tax was introduced and some tax legislation would

[*Traduction*]

projet de loi, au lieu d'avoir presque systématiquement à s'y opposer; comme vous le disiez tout à l'heure.

Pouvez-vous alors imaginer que des questions financières, qui constitueraient l'essentiel des questions à débattre pour le budget, soient déférées à un comité spécial ou au comité des finances, et que celui-ci invite des témoins, dans le courant de l'automne ou de l'hiver précédant le printemps où le budget serait présenté?

M. Blenkarn: Tout à fait. Vous n'étiez pas là tout à l'heure quand j'ai dit qu'il y avait deux étapes. Tout d'abord, l'étude macrobugétaire, c'est-à-dire l'étude des recettes, des emprunts et du contenu des enveloppes. C'est l'aspect macrobudgétaire du budget. Le résultat de cette étude est ensuite transmis au gouvernement, qui prend sa décision. Il peut s'en tenir aux conseils du comité ou non. C'est à lui que revient la décision finale.

Cette étape macrobudgétaire franchie, et une fois que les diverses enveloppes des ministères ont été allouées, ceux-ci s'adresseraient à leurs comités respectifs, qui discuteraient du détail du budget de chaque ministère, en collaboration avec le ministre, à partir d'une liste de priorités et en tenant compte des désirs des députés. S'il y avait donc un secteur que, d'après eux, on ne peut plus continuer à soutenir—par exemple, nous ne pouvons pas nous offrir le luxe de VIA Rail, parce que nous n'avons pas assez d'argent—ils pourraient alors prendre telle ou telle décision concernant le transport des marchandises, ou la construction de quelques hôtels de plus, etc., toutes propositions que le Comité des transports serait amené à faire. Mais l'enveloppe à dépenser serait déjà fixée. Les décisions seraient prises en collaboration avec le ministre, avec le ministère, et à partir de témoignages de personnes de l'extérieur, la responsabilité des propositions à faire revenant ensuite aux membres du Comité.

Le gouvernement peut ensuite s'y tenir ou non, c'est là son privilège. Tout ce que les comités font, c'est lui soumettre un certain nombre de propositions, correspondant aux voeux des députés. Le gouvernement pourra ensuite choisir.

Je pense que, dans l'intérêt d'une meilleure cohérence du fonctionnement de la Chambre, et du gouvernement de façon générale, celui-ci se rangera à l'avis du comité, mais ça n'est pas une nécessité. Et, comme vous le dites, cela se traduira également peut-être par une plus grande participation de l'opposition. Celle-ci sera associée de façon plus active à la gestion des affaires du pays, et il devrait en être ainsi. Après tout, elle est composée également de députés élus, et leurs électeurs devraient également—au prorata de leur représentation à la Chambre—avoir voix au chapitre; vos électeurs, aussi bien que les miens.

M. Riis: Si vous en avez déjà parlé dans votre introduction, je ne vais pas revenir sur cette question, Don.

Mais revenons par exemple à la taxe sur la valeur ajoutée, en supposant que l'on ait déjà entendu des témoins sur cette question, et que le Comité ait soumis ses recommandations au gouvernement avant la présentation du budget, en supposant

[*Text*]

flow out of that, would that tax legislation then be virtually part of the budget package, as opposed to in some instances when we have waited two or three years from a budget before the actually tax changes appear before the House?

Mr. Blenkarn: I would think on a thing like that, which would be a major change in taxation, there would have to be a phase-in feature; and obviously the detail of the phase-in features would have to be worked out by the ministry. But the general thrust, I would think, would be best if it was developed in a general thrust by committee, because it would save the government a lot of trouble.

• 1840

Mr. Riis: So there is no reason why we could not have at least most of the tax legislation literally tabled with the budget.

Mr. Blenkarn: I would think all the Minister of Finance's budget ought to do is it should table changes in the rates of taxation, not changes in the nature of the taxation itself. In other words, changing whether we have or do not have a capital gains tax ought to come as a result of representations and hearings and so on. We would be far better off if we listened to the witnesses and found out where we were going before we all of a sudden had something sprung on us.

The government would be far better off, too. I look at it from a government point of view and say, why take the flack on something? Why not have a pretty good reading for members before you . . .

Mr. Riis: It would also take the fear out of budget night. I think a lot of people paying attention on budget night are paying attention half out of fear, wondering what the government is going to do to them this time, as opposed to what it did the last time. If they had some idea of the discussions leading up to the budget, it would certainly remove a lot of that fear factor.

Mr. Blenkarn: That is right.

Mr. Riis: Could I ask you to respond briefly on the borrowing authorities that inevitably flow out of the budget. That can be a very cumbersome process. Again, the first time that at least members of the opposition—I do not know about the government—find out about a borrowing authority or the need for it or the rationale for it is the day it is tabled in the House.

Mr. Blenkarn: You still wind up with the final result being tabled in the House. After all the meetings I am talking about, the government would then take the representations from all the committees and come back with its final presentation to the House. In other words, there are three steps here. There is a macro-step. Then there is a micro-step, if you like, with the committees working with individual ministries. Then the government takes them all back together again and produces its final budget day, based on all the work that has been done before. In other words, right now what we do is we have hearings after the event. This is hearings before the event. We

[*Translation*]

qu'un projet de loi en découle, est-ce qu'il ferait pour ainsi dire partie du budget qui serait présenté; alors que maintenant nous avons parfois à attendre deux ou trois ans, avant que les modifications de la Loi sur l'impôt soient effectivement présentées à la Chambre?

M. Blenkarn: Dans un exemple comme celui-là, qui serait en fait une modification profonde de l'impôt, il faudrait prévoir une phase transitoire; et évidemment ce serait au ministère d'en étudier les détails. Mais de façon générale, tout cela serait d'abord discuté en comité, et cela épargnerait beaucoup d'ennuis au gouvernement.

M. Riis: Il n'y aurait donc aucune raison de ne pas déposer la plupart des modifications de la Loi sur l'impôt en même temps que le Budget.

M. Blenkarn: Je pense en fait que le ministre des Finances, dans son budget, devrait se limiter à proposer des modifications de taux, sans discuter de la nature de l'impôt à proprement parler. Bref, il s'agirait de décider, après que des témoins aient été entendus là-dessus, si oui ou non nous allons imposer les gains en capital. Il serait donc toujours préférable d'entendre des témoins là-dessus, et de savoir en gros où nous en sommes sur telle ou telle question, plutôt que de nous mettre devant le fait accompli.

Le gouvernement s'en tirerait également mieux. Je réfléchis à tout cela du point de vue du gouvernement également, pourquoi toujours porter le chapeau? Pourquoi ne pas associer les députés à la discussion avant de . . .

M. Riis: On serait moins anxieux le soir du budget. Je pense que si beaucoup de gens s'y intéressent, c'est par anxiété, parce qu'ils se demandent encore ce que le gouvernement leur réserve, après ce qu'il leur a fait la fois précédente. Si l'on avait donc une idée des discussions qui ont précédé la présentation du budget, cette anxiété disparaîtrait.

M. Blenkarn: Exactement.

M. Riis: Je voudrais également que nous parlions du pouvoir d'emprunt, qui découle inévitablement du budget. Les choses ne se présentent pas toujours comme on le voudrait. Là encore, la première fois que les députés—du moins ceux de l'opposition, je ne sais pas pour le parti ministériel—entendent parler de ce qu'on va emprunter, en même temps que les justifications qui sont proposées, c'est le jour où le budget est déposé.

M. Blenkarn: Ça finit tout de même toujours par aboutir à la Chambre. Les réunions et les débats dont je parle permettraient au gouvernement de prendre l'avis des comités, et de présenter ensuite sa décision finale à la Chambre. Bref, il y a là trois étapes. D'abord une étape macrobudgétaire. Puis micro-budgétaire, si vous voulez, où les comités discutent avec les différents ministères. Puis le gouvernement reprend tout cela, et présente son budget, à partir de tout le travail qui a précédé. Ce que je veux dire, c'est qu'en ce moment, nous faisons les choses à l'envers; nous avons des réunions de comités après coup. Dans ce système-ci, les réunions de

[*Texte*]

then get a budget produced, if you want, which is the blue book, that sets out the spending for each department; not necessarily the way the committees have agreed to it, because obviously the government has a responsibility to govern. And then there is a relatively limited debate; and that is it: vote it.

But remember, the hearings have all been held. The hearings have all been held. The representations of Members of Parliament are there in advance, before the thing is reduced to the blue book; because once it is reduced to the blue book, really there is not a hell of a lot you can do about it.

Mr. Riis: Let us just look at that for a second. When proposed tax legislation goes to the House and then on to a committee, it seems to me a lot more detailed work could be done. It would be much more productive to ensure that whatever tax legislation flows does not require to be reintroduced the next year for clarification purposes and so on.

I am thinking about your position now as a Finance committee chairperson. Could you see the committee being divided up to deal with tax legislation in some form at the same time as it is dealing with estimates and other routine business of the committee, to allow some deeper penetration to take place, other than simply going through clause-by-clause consideration as quickly as possible?

Mr. Blenkarn: If I understand you correctly, there are three items. First of all, when you go to clause by clause, you are dealing with legislation. I did not really want to get into legislative committees. I frankly do not think they will work too well. I think we would be better off with standing committees, and perhaps subcommittees, if necessary, when it comes to that type of thing. But that is another matter.

Mr. Riis: What I hope you understand is the lack of work prior to the budget on tax matters, requiring . . .

Mr. Blenkarn: All right. I think if there is an intention to do something, or to make a change in the present tax act, Ministers ought to ask their committee—in that particular case it would be Finance, but it could be some other committee—to that report, then they would have the basis for making a tax change; which of course they would make in the budget, but having had it all discussed well in advance, so that everybody had a pretty good idea where it was coming from anyway. So it would be there and the details would be announced in the legislation after the event.

• 1845

The Chairman: Mr. Blenkarn, I have a couple of questions.

First of all, to make sure I understand, you would essentially eliminate . . . Now we have two streams. We have the budget coming down and we have the estimates, and never the two shall meet. It never seems to come together. Essentially, you

[*Traduction*]

comités auraient lieu avant. On aurait ensuite un budget, c'est-à-dire le Livre bleu, qui exposerait les dépenses de chaque ministère; pas forcément exactement comme les comités l'auraient demandé, étant donné que c'est quand même le gouvernement qui doit avoir le dernier mot. Il y aurait ensuite un débat assez court à la Chambre, qui passerait ensuite au vote.

Mais remarquez qu'il y aura eu des audiences. Les députés auront pu faire connaître leurs points de vue, et cela avant que le Livre bleu soit imprimé; parce qu'une fois qu'il est sorti, il n'y a plus grand-chose à faire.

M. Riis: Réfléchissons encore une seconde. Lorsque les propositions de modification de la Loi de l'impôt sont présentées à la Chambre, puis en comité, je pense que l'on pourrait entrer un peu plus dans le détail. Il serait plus utile de s'assurer que l'on n'ait pas besoin de revenir là-dessus l'année suivante, parce quelque chose aurait été laissé dans l'ombre etc.

Mais vous êtes le président du Comité des finances. Pouvez-vous imaginer que celui-ci soit dédoublé, pour pouvoir discuter, d'un côté, d'un projet de loi fiscal et, de l'autre, des prévisions budgétaires et d'autres affaires courantes du Comité; pour faire en quelque sorte un travail plus approfondi, au lieu de passer le plus vite possible à l'étude article par article?

M. Blenkarn: Si je comprends bien, vous me parlez de trois choses à la fois. Tout d'abord, l'étude article par article concerne un projet de loi. Je n'étais pas très partisan des comités législatifs. Je ne pense pas que cela puisse donner de très bons résultats. Il serait préférable d'en rester aux comités permanents, avec peut-être des sous-comités, si c'est nécessaire, lorsque ce genre de situation se présente. Mais c'est une autre question.

M. Riis: J'espère que vous me comprenez bien: je déplore qu'on ne discute pas suffisamment les questions fiscales avant la présentation du budget, alors que . . .

M. Blenkarn: Très bien. Supposons que le gouvernement ait l'intention de modifier la Loi de l'impôt, par exemple, je pense que les ministres pourraient alors demander à leurs comités respectifs—dans ce cas particulier celui des finances, mais cela pourrait être un autre comité—d'étudier la question et de présenter un rapport. Une fois qu'ils auraient ce rapport entre les mains, ils pourraient envisager cette modification de la Loi de l'impôt; cela paraîtrait évidemment au budget, mais après avoir été discuté à fond et à l'avance, si bien que chacun saurait de quoi il retourne. Ce serait donc au budget, et pour les détails un projet de loi suivrait.

Le président: Monsieur Blenkarn, j'ai également quelques questions à vous poser.

Et tout d'abord, pour être sûr que je vous comprends, disons que vous voudriez éliminer . . . Il y a en ce moment deux choses à considérer. D'un côté, le budget qui est présenté et, de l'autre, les prévisions budgétaires, et les deux ne se rencontrent jamais. On a l'impression qu'on n'arrive jamais à faire

[*Text*]

are talking about moving that right out so you just have one . . .

Mr. Blenkarn: I am talking really of the estimate procedure to start with. We tend to talk about the budget as being a budget. It in many senses is a presentation of the Minister of Finance with respect to tax changes and spending program changes, but it really does not get into the individual requirements of spending in individual departments. So, while it has the essence of a macro-presentation, it is not a budget in the totality. Really, in the budgetary process of the country you have to look at the blue book procedure, which is the spending estimates, and the Minister of Finance's statement, which I suppose is sort of an overall statement indicating where you are likely to get the money in taxation and where you are going to spend it again in a macro sense. So, yes, I am changing a bit that way of approaching it.

The Chairman: The second question I have is that obviously what would happen is you would end up having two streams of activity going on, one dealing, in your example, with the 1986-87 estimates and the other dealing with what was delivered in 1985.

Mr. Blenkarn: Yes, you would not even look at what was delivered. When the blue book is produced it will have already at this point been totally debated; each departmental estimate will have been debated; it will have gone back to the department; the department will have done what they wanted to do if they have got through Cabinet; they will have produced a government document; that government document will be produced into the House very much like a motion; there will be a relatively short, two-, three- or four-day, debate or whatever and a vote. That will be the spending arrangements for the year.

But remember that those spending arrangements, which include the estimate of money that can be raised to finance such spending, will have already been aired by department by parliamentary committees commencing virtually a year in advance.

The Chairman: That is assuming the government does not make any major changes to any of the . . .

Mr. Blenkarn: The government is always entitled to do that. Remember that the government is still running things.

The Chairman: Right.

Mr. Blenkarn: Sure. Obviously the government is always entitled to make those changes. I say that, in terms of the macro-estimate that comes out of the overall spending committee that determines the envelopes, the government can change it then.

In terms of what is recommended by the various standing committees for expenditure by individual departments, the government can change those when it produces the estimate, and that estimate will come before the House of Commons for debate and vote.

But the whole process leading up to that point will have had all sorts of input by Members of Parliament, virtually a whole

[*Translation*]

coïncider les choses. Vous voulez nous débarrasser de cela, pour avoir un seul . . .

M. Blenkarn: Je parle surtout de la préparation des prévisions budgétaires. Nous parlons d'un budget comme si c'était vraiment un budget. En fait il s'agit d'un exposé du ministre des Finances, où il annonce certaines mesures fiscales, en même temps que des modifications du programme de dépenses; sans parler véritablement des dépenses des ministères. C'est donc un exposé général, qui n'est tout de même pas un véritable budget. Pour savoir exactement ce qu'il en est du budget du pays, il faut se reporter au Livre bleu, c'est-à-dire aux prévisions de dépenses, en même temps qu'à l'exposé du ministre des Finances, qui est une espèce d'exposé général permettant de savoir d'où viendra la recette, et comment elle sera en gros répartie. Effectivement, je propose un peu autre chose.

Le président: Ma deuxième question porte sur le fait que l'on discuterait tout de même essentiellement de deux choses: d'une part, des prévisions budgétaires 1986-1987, dans votre exemple, et, d'autre part, de ce qui aura été fait en 1985.

M. Blenkarn: Oui, mais vous ne vous en occuperiez même plus de cela. Lorsque le Livre bleu paraîtrait, la discussion serait close; les budgets des ministères auraient déjà été discutés en comités; ceux-ci auraient fait connaître leurs recommandations aux ministères; les ministres en auraient discuté au cabinet; à la suite de quoi, le gouvernement aurait présenté à la Chambre un document un peu comme une motion; il y aurait ensuite un débat relativement court de deux, trois, quatre jours, et l'on voterait. On aurait donc à ce moment-là le programme de dépenses de l'année.

Mais, chose importante, ce programme, qui correspondrait à des prévisions de recettes, aurait été discuté dans les ministères, dans les comités, et cela depuis déjà un an.

Le président: En supposant que le gouvernement accepte en gros . . .

M. Blenkarn: Le gouvernement a toujours la possibilité de prendre une décision différente. N'oubliez pas que c'est quand même lui le patron.

Le président: Oui.

M. Blenkarn: En effet. C'est au gouvernement d'accepter ou non les recommandations. Et cela vaut également pour les prévisions macrobudgétaires du Comité des dépenses qui fixe les enveloppes; le gouvernement peut toujours décider de changer quelque chose.

Ce serait la même chose lorsque les divers comités permanents présenteraient des propositions de budget pour les ministères dont ils s'occcupent; le gouvernement prendrait la décision finale, avant de présenter les prévisions à la Chambre, pour discussion et vote.

Mais avant d'en arriver là, il y aurait eu toutes ces discussions entre députés, pendant pour ainsi dire un an. Si, au

[*Texte*]

year's input by Members of Parliament. If the government at the last minute decides it wants to change something, sure it can. It produces a Ways and Means motion or whatever and changes it because the government is still running things.

But the real problem is: Do Members of Parliament have any influence over what is done? The answer is: Right now, none; we go through a show.

The Chairman: If I can just ask a supplementary on that, this would be a very time-consuming process because you are really requiring a lot of detail . . .

Mr. Blenkarn: Let us take a look at our present process. Our present process is that a committee receives its allotment of its items in the blue book that it is supposed to examine. For example, in my committee we have the estimates of the spending of the Department of Insurance. So we call Mr. Hammond and his gang in. We cross-examine them on how many people they have working for them and what they do and why they do it and when they do it and will they do it. What are we going to do about it? Are we really going to change the way Mr. Hammond's department operates? Not on your life.

Mr. Riis: That is so we can figure it out.

• 1850

Mr. Blenkarn: He will come in and spend a couple of days with us maybe, for a couple of hour-and-a-half or two-hour sessions. He will tell us. What is our alternative? By this time we are into April; the current year has already started. We have already voted through five-twelfths or four-twelfths or whatever it is of his budgetary allowance; we have voted that somewhere prior to March 31. So he already has a third of his money.

What are we going to do? Are we going to cut off his department? Presumably, we could all vote against his estimate, but as a practical matter, how are we really going to do that? Even if you decided in the vote on the estimates in June to cut off Mr. Hammond's department, the people who work there would be entitled to severance pay. So you really cannot even cut off his estimate; you cannot do a damn thing, and then the year is half gone.

So under the present system, we have a little fun with him. We ask him a bunch of questions; we try to influence how they operate the department. But can we really cut it down? Not very much.

The Chairman: Mr. Riis.

Mr. Riis: If I may be permitted an observation here, in this last year—and I hate to give credit to you, Mr. Chairman, or not Mr. Chairman, but the witness in his role as chairman—in this past year, in my experience, it seems to me that during the estimates study something actually was accomplished. We

[*Traduction*]

dernier moment, le gouvernement veut modifier quelque chose, il en a toujours la possibilité. C'est tout de même lui qui a la responsabilité des affaires du pays, il propose à ce moment-là une motion de voies et moyens, avec les modifications qu'il a décidées.

Mais le véritable problème est celui-ci: quelle est véritablement la part des députés dans ce qui se fait? La réponse est: en ce moment, rien du tout; nous assistons à une mise en scène.

Le président: Si vous me permettez une question supplémentaire, je pense que tout cela exigerait beaucoup de temps, étant donné les détails . . .

M. Blenkarn: Regardez ce qui se fait en ce moment. Les comités sont chargés d'étudier les livres bleus, avec les divers postes budgétaires qui y sont inscrits. Ainsi, à mon comité, nous devons étudier le programme de dépenses du Département des assurances. Nous demandons alors à M. Hammond et à son équipe de venir. Nous leur posons des questions sur le nombre des fonctionnaires qui travaillent pour eux, ce qu'ils font, pourquoi, comment et quand etc. Mais qu'est-ce que nous y pouvons? Allons-nous vraiment pouvoir changer quelque chose à la façon dont le département de M. Hammond opère? Jamais.

M. Riis: C'est pour que l'on puisse le comprendre.

M. Blenkarn: Il va donc venir au Comité deux ou trois jours, pour une série de séances d'une heure et demie ou deux. Il nous dira ce qu'il a à nous dire. Mais que pouvons-nous faire? À ce moment-là c'est déjà le mois d'avril; le nouvel exercice a déjà commencé. Nous avons déjà approuvé quatre ou cinq douzièmes de son budget; et cela avant le 31 mars. Il en a donc déjà le tiers.

Que nous reste-t-il à faire? Pouvons-nous vraiment opérer des coupes dans son budget? Nous pourrions évidemment refuser d'approuver les prévisions budgétaires de son ministère, mais de façon concrète, comment cela serait-il possible? Même si vous décidiez au mois de juin, au moment du vote, de supprimer certains postes budgétaires aux services de M. Hammond, il faudrait encore verser des indemnités de licenciement aux fonctionnaires. Vous ne pouvez donc finalement rien changer à son budget; vous êtes absolument impuissants, et à ce moment-là la moitié de l'année est déjà entamée.

La façon dont les choses se passent à l'heure actuelle nous donne l'occasion de nous divertir un instant en sa compagnie. Nous lui posons des tas de questions; nous essayons d'influencer la façon dont il gère son département. Mais pouvons-nous réduire son budget? Pas vraiment.

Le président: Monsieur Riis.

M. Riis: Si vous le permettez, j'aurais tout de même une remarque à faire à ce sujet. Au cours de l'année qui vient de s'écouler—et c'est à mon corps défendant que je vous en accorde le crédit, monsieur le président; je m'adresse ici au témoin en sa qualité de président de comité—cette année, que

[*Text*]

began to find out how some of the departments ran a little bit. It was first brought to our attention that Mr. Kennett possibly did not know what he was doing. Now, I say that is a possibility. But in years past, Mr. Kennett would sit and bafflegab for the entire session, and we never left feeling any more knowledgeable than when we came into those sessions. So with a different attitude, a right attitude on behalf of the committee and the government, I think something could be accomplished.

I want you to comment, however, Mr. Chairman, on the matter of the estimates' being deemed to have been passed. I think that has to be one of the real problems, that often we never even get to the estimates, and yet somehow they are passed automatically.

Mr. Blenkarn: That, of course, is one of the major problems. Depending on the work of a standing committee, it may or may not get to call all the public servants in all the estimates under its jurisdiction. In all likelihood, it never really gets down to consider whether the service supplied is necessary, whether that service has any priority whatsoever, what are the priorities within the department for that service and so on. If it does not even hear the witness, then the estimate is deemed to be passed as of the last opposition day with a vote in the fall or spring session.

Now, that whole "deemed to be passed" rules out any real input from Parliament. I think under the present system you can get a little farther than committees have gotten in the past, and Mr. Riis has mentioned that. That can happen when there is not too much partisanship in a committee and there is an element of trying to get at the truth, trying to find out whether or not departments are really operating as efficiently as they might be.

Mr. Chairman, for example, I think the attitude of having the witnesses at this end of the room, where the witnesses are separate from the Chair, is a great improvement. If you will recall, Mr. Chairman, at one point witnesses sat where your clerk is sitting, where your researcher is sitting. They were there, and the chairman patted them on the head, and they said nice things, and everybody was chummy with the witnesses. Nobody ever said nasty things to witnesses or cross-examined witnesses. I think it is the obligation of members of a committee to cross-examine witnesses and get at the information they really want.

• 1855

The Chairman: I have one quick question, if you do not mind. One of the premises of your statement, the way you began, was that right now we have a problem because the people who have an interest in a particular subject area do not want to cut spending.

Mr. Blenkarn: Of course not.

[*Translation*]

je sache, j'ai l'impression que l'examen des prévisions budgétaires nous a permis d'accomplir quelque chose. Nous avons en effet réussi à comprendre comment certains ministères fonctionnaient. Nous avons en effet d'abord remarqué qu'il était fort possible que M. Kennett ne sache pas très bien ce qu'il faisait. Je dis bien «fort possible». Mais par le passé, M. Kennett s'asseyait, déblatérait pendant une réunion entière de comité, et nous quittions la salle avec le sentiment de ne pas en savoir plus qu'avant la séance. À condition donc d'avoir une attitude un peu différente, la bonne attitude pour ce qui est de ce que le Comité a à connaître des affaires de l'État, on peut tout de même accomplir quelque chose.

J'aimerais tout de même vous demander ce que vous pensez, monsieur le président, de cette approbation de pure forme des prévisions budgétaires. Je crois que c'est un des problèmes très réels auxquels nous nous heurtons, à savoir que ces prévisions sont automatiquement adoptées, avant même que nous ayons pu en discuter.

M. Blenkarn: Effectivement, c'est un des problèmes les plus graves. Suivant son calendrier de travail, le Comité permanent n'aura pas toujours la possibilité de faire comparaître tous les fonctionnaires concernés. Selon toute vraisemblance, le Comité n'arrivera donc pas à discuter du bien-fondé de tous les services et crédits inscrits aux prévisions budgétaires, ni des priorités qu'il faudrait leur accorder, etc. Si donc tel ou tel témoin n'a pu être entendu, on considère comme adoptées—le dernier jour de l'opposition—les prévisions budgétaires, et l'on vote à l'automne ou à la session de printemps.

Le fait que les prévisions sont «tenues pour adoptées» empêche que le Parlement joue véritablement son rôle. Le système actuel permet tout de même au Comité d'aller un petit peu plus loin que par le passé, M. Riis vient d'en parler. Cela est possible lorsque le Comité tient à être impartial, et à remonter jusqu'à la vérité, pour savoir si oui ou non nos ministères sont bien gérés.

Ainsi, monsieur le président, je pense que le fait de demander aux témoins de s'asseoir à ce bout de la table, face au président, et loin de lui, est une amélioration non négligeable. Si vous vous en souvenez bien, monsieur le président, les témoins avaient l'habitude de s'asseoir où se trouvent votre greffière et votre documentaliste. Il s'instaurait une connivence entre le président et les témoins, qui se mettaient à dire ce qu'on voulait entendre d'eux, et tout le monde était copain avec tout le monde. Personne n'osait dire quoi que ce fût aux témoins, qui aurait pu les confondre. Je pense que précisément les membres du Comité ont pour obligation de contre-interroger les témoins, et d'obtenir toute l'information qu'ils désirent.

Le président: J'ai une petite question à vous poser, si vous me le permettez. Au début de votre déclaration, vous êtes parti du principe qu'à l'heure actuelle, le problème venait du fait que les députés qui s'intéressent à un domaine quelconque ne veulent pas qu'il fasse l'objet de réductions budgétaires.

M. Blenkarn: C'est bien évident.

[*Texte*]

The Chairman: Now, it seems to me what you are doing in the process you are advocating is you are giving those committees tremendous influence and authority in the process.

Mr. Blenkarn: But you are giving them an absolute limit to what can be spent, but you are giving them the choice; you are putting right back on them the necessity to priorize with the money they have available. At the present time they have no right to priorize, so of course they are going to scream for things they want, and demand more and more; the department's priorities may not be their priorities, and so they may want more research on a particular subject. But you will not find them at any point saying: Well, I am going to cut off this particular departmental spending in order to have that research.

The Chairman: Under your proposal, could they increase the envelope, if they chose to?

Mr. Blenkarn: No.

The Chairman: So they could only cut and reallocate.

Mr. Blenkarn: They can do whatever they want, they have the envelope. Obviously, they have to make recommendations that are realistic. All they are doing is making recommendations to the government as a committee. They are recommending to the government what the government ought to do in its estimates. When Parliament votes the estimates, it votes it when it is presented to Parliament by the Minister or the President of the Treasury Board—a motion, a debate, and a vote. But the hearings—all this business of where we should put our dough, what kind of activity should be taken on in that department, how that department should spend the money alloted to it—takes place before it is put into the blue book.

The Chairman: Are there any further questions from any of the committee members? Mr. Lawrence.

Mr. Lawrence: I am a little confused. When did you say the Minister of Finance would introduce his policy and budgetary changes?

Mr. Blenkarn: He could carry on and do it exactly as he does it right now. What I am really talking about is the estimates system. That, to some extent, has something to do with the borrowing and taxation system, but in the macro sense the Minister of Finance can obviously do what he wants. I would think that the Minister of Finance, working with the macro position developed by the Ways and Means committee, for want of a better word, that determines the envelopes and so on, would come out with his budget prior to that committee meeting.

Mr. Lawrence: This would be a year and a half down the road.

Mr. Blenkarn: Almost a year and a half, yes.

Mr. Lawrence: Before the event.

[*Traduction*]

Le président: J'ai l'impression que le système que vous préconisez donne à ces comités une influence et des pouvoirs considérables dans tout ce processus.

M. Blenkarn: Vous leur imposez une limite absolue aux dépenses qui peuvent être engagées dans le domaine en question, mais, et c'est important, vous leur donnez le choix, c'est-à-dire que vous les obligez à dresser la liste de leurs priorités. À l'heure actuelle, les députés n'en ont pas le droit, ce qui les oblige à réclamer toujours plus d'argent pour le programme qui les intéresse. Les priorités du ministère ne sont forcément les leurs, et ils veulent parfois que l'on intensifie la recherche dans tel ou tel domaine qui les intéresse particulièrement. Cependant, aucun d'entre eux ne peut réclamer la suppression d'un poste budgétaire du ministère afin de financer la recherche en question.

Le président: Selon votre système, les députés pourront-ils augmenter le budget d'une enveloppe?

M. Blenkarn: Non.

Le président: Donc, ils devront se limiter à des réductions et à des transferts de crédits.

M. Blenkarn: Ils pourront faire tout ce qu'ils veulent, dans le cadre de l'enveloppe budgétaire. Bien sûr, il faudra que leurs recommandations soient réalistes, car, je le répète, le Comité ne fera que des recommandations au gouvernement. Il recommandera au gouvernement ce que celui-ci devrait faire dans ses prévisions budgétaires. Lorsque celles-ci seront présentées au Parlement par le ministre ou par le président du Conseil du trésor, il y aura une motion, un débat et un vote. Mais tout le processus qui aura précédé, c'est-à-dire les discussions relatives à la répartition du fric, à la nature des programmes de chaque ministère etc . . . tout cela aboutira au Livre bleu.

Le président: Qui a d'autres questions à poser? Monsieur Lawrence.

M. Lawrence: Je suis un peu perplexe. Vous avez dit que le ministre des Finances annoncerait sa politique ou ses modifications budgétaires à quelle date?

M. Blenkarn: Le ministre des Finances pourrait fort bien continuer à faire exactement ce qu'il fait en ce moment. Ce que je propose concerne plutôt le processus de préparation des prévisions budgétaires. Dans une certaine mesure, cela concerne également les procédures d'emprunt et les mesures fiscales, mais au sens macroéconomique, le ministre des Finances peut naturellement faire ce qu'il veut. Je suppose cependant que le ministre préparera son budget à partir du rapport macroéconomique et des enveloppes budgétaires déterminées par le comité des voies et moyens ou par un autre, et qu'il le présentera avant la réunion du Comité.

M. Lawrence: Soit a peu près un an et demi à l'avance.

M. Blenkarn: Presque.

M. Lawrence: Un an et demi à l'avance.

[*Text*]

Mr. Blenkarn: Yes. Or after it. It would not really make much difference. He could do whatever he wanted to. It depends on what you really mean by budget, too, you see.

Mr. Lawrence: Well, I agree with your description of what the budget is. It is the annoncement of major governmental changes in expenditures and revenues. But I do not know how that is going to improve the situation to have it come along a year and a half ahead of the event. And also, to be flexible, you cannot . . .

Mr. Blenkarn: You can do it two ways. You can either have it after or before. If you have it after, you can have it after. The biggest advantage of having it after, of course, is that maybe you have tipped your hand and let people take a look at what you may be proposing and got their input before you in fact announced it.

Mr. Riis: MacEachen's tax changes are a good example of some problems that could have been avoided.

Mr. Blenkarn: That whole question of broadening the tax base, had he conducted a hearing of some kind, or given a reference to a committee of some kind, to explore the broadening of tax bases and got recommendations on those things, he certainly would have tied the hands of the opposition and maybe avoided a great number of the pitfalls he got into. You know, I think maybe our . . .

• 1900

Mr. Lawrence: All you are attempting to do is lengthen the . . .

Mr. Blenkarn: Yes, but remember . . .

Mr. Lawrence: I agree.

Mr. Blenkarn: —the Americans do that exactly. The Americans start off with their budget process, for their fiscal year, almost a year in advance.

Mr. Lawrence: Let us not get into the oranges and apples thing. That is a different system completely. This is not a congressional system; it is a parliamentary system.

Mr. Blenkarn: Indeed, it is a parliamentary system and that is why the government has to have the right to make the final decision and the final call and present the government's view to Parliament for a vote. But the government would be far better off, and Members of Parliament would certainly have far more input and reality in the system, if they had significant input prior to the decisions being announced.

The Chairman: Any other questions?

Mr. Blenkarn, on behalf of the committee, we would like to thank you for appearing and for your very provocative and fascinating testimony.

Mr. Blenkarn: It was fun. I would like to be a witness more often.

The Chairman: I remind members that we have a meeting tomorrow morning at 9.30 and the meeting is quite important. The meeting will be in camera to discuss some items of

[*Translation*]

M. Blenkarn: Oui, ou après. Cela ne fait guère de différence, en réalité. Il peut faire ce qu'il veut. En fait, tout dépend de ce que vous entendez par le terme budget.

M. Lawrence: Je souscris à votre définition du budget, car il s'agit bien, en effet, de l'annonce de décisions importantes du gouvernement en matière de revenus et de dépenses. Par contre, je ne suis pas sûr qu'en le faisant un an et demi à l'avance, vous allez améliorer la situation. De plus, si vous voulez que le système soit souple, vous ne pouvez pas . . .

M. Blenkarn: Vous pouvez le faire aussi bien avant qu'après. Dans le premier cas, vous faites connaître vos intentions à l'avance, de sorte que les gens ont l'avantage de savoir ce que vous allez proposer et, éventuellement, l'occasion de vous influencer avant la présentation officielle du budget.

M. Riis: Les mesures fiscales proposées par M. MacEachen illustrent bien certains des problèmes qui auraient pu être évités.

M. Blenkarn: En effet, s'il avait fait des consultations sur toute la question d'élargissement de l'assiette fiscale, ou s'il avait chargé un comité de lui faire des recommandations à cet égard, il aurait certainement cloué le bec à l'opposition et évité peut-être un grand nombre de pièges. Vous savez, je pense que notre . . .

M. Lawrence: Vous ne faites que rallonger . . .

M. Blenkarn: Peut-être, mais n'oubliez pas . . .

M. Lawrence: Je suis d'accord avec vous.

M. Blenkarn: . . . que c'est exactement ce que font les Américains. Ils entament leur processus budgétaire près d'un an à l'avance.

M. Lawrence: Ne mélangeons pas les torchons et les serviettes. Ils ont un système complètement différent du nôtre. Nous n'avons pas un Congrès, mais un Parlement.

M. Blenkarn: Vous avez raison, et c'est justement parce que nous avons un système parlementaire que le gouvernement doit avoir le droit de prendre la décision ultime et de soumettre sa position au vote du Parlement. Toutefois, le gouvernement aurait tout intérêt à ce que les députés participent activement et réellement à toutes les consultations qui précèdent les décisions qu'il doit annoncer.

Le président: Avez-vous d'autres questions?

Monsieur Blenkarn, au nom du Comité, j'aimerais vous remercier d'avoir comparu devant notre Comité et de nous avoir fait part d'idées aussi intéressantes qu'innovatrices.

M. Blenkarn: Tout le plaisir est pour moi. J'aimerais bien avoir l'occasion de comparaître plus souvent.

Le président: Je rappelle aux membres du Comité que nous nous retrouverons demain matin à 9h30, et qu'il s'agit d'une réunion importante. Elle doit se tenir à huis clos pour que nous

[*Texte*]

concern for the committee, the budget and so on. We will also have a briefing on the process from some of the table officers, so I would encourage everyone to come.

The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

puissions examiner certaines questions qui préoccupent notre Comité, notamment le budget et bien d'autres choses. De plus, les documentalistes vont nous faire un exposé de tout le processus, et j'encourage donc chacun d'entre vous à être présent.

La séance est levée.

Book Tarif
rais des livres
OTTAWA K1A 0S9

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Thursday, October 10, 1985

Chairman: Albert Cooper

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

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le jeudi 10 octobre 1985

Président: Albert Cooper

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

Procédure et de l'organisation

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

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

Don Blenkarn, M.P., Chairman, Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

Don Blenkarn, député, Président, Comité permanent des Finances, du commerce et des questions économiques.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Thursday, October 10, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 7

Le jeudi 10 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the

Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la

trente-troisième législature, 1984-1985

25644—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
James A. McGrath
André Ouellet
Nelson A. Riis—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Michael Cassidy
Sheila Copps
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Arnold Malone
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 70(6)(*b*)

On Wednesday, October 9, 1985:
Clément Côté replaced Arnold Malone;
Arnold Malone replaced James A. McGrath.

Conformément à l'article 70(6)*b*) du Règlement

Le mercredi 9 octobre 1985:
Clément Côté remplace Arnold Malone;
Arnold Malone remplace James A. McGrath.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 10, 1985
(9)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met, *in camera*, at 9:41 o'clock a.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper, Paul Dick, Richard Grisé and Doug Lewis.

Alternates present: Michael Cassidy and Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division. *From the Committees and Private Legislation Branch*: Claude DesRosiers, Principal Clerk.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

Claude DesRosiers proceeded to make a presenation and answer questions on the parliamentary consideration of the budgetary process.

Paul Dick moved,—That the motion adopted by this Committee at its meeting of November 27, 1984 regarding the quorum necessary to hear witnesses and print evidence be amended by deleting the words "and that one of the four members must be an opposition member" to read as follows:

"That the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present provided that four members, including the Chairman or Vice-Chairman must be present."

After debate, by unanimous consent, the motion was withdrawn.

Doug Lewis moved,—That the Committee approve the budget for direct costs of $89,600 presented by the Chairman for the period of October 1st, 1985, to March 31, 1986; and that the Chairman be instructed to present the said budget, with additional information on indirect costs, to the Board of Internal Economy.

After debate, the motion was agreed to.

Claude DesRosiers resumed his presentation and answered questions.

At 10:53 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

EVENING SITTING
(10)

The Standing Committee of Procedure and Organization met at 6:07 o'clock p.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Albert Cooper and Paul Dick.

Alternates present: Michael Cassidy and Ted Schellenberg.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 OCTOBRE 1985
(9)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à *huis clos* à 9 h 41, sous la présidence d'Albert Cooper (*président*).

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper, Paul Dick, Richard Grisé et Doug Lewis.

Substituts présents: Michael Cassidy et Allan Lawrence.

Également présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement. *De la Direction des Comités et de la législation privée*: Claude DesRosiers, greffier principal.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbal et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Claude DesRosiers commence à faire une présentation et à répondre aux questions au sujet du suivi parlementaire du processus budgétaire.

Paul Dick propose,—Que la motion adoptée par le Comité à sa séance du 27 novembre 1984 au sujet du quorum nécessaire pour entendre et imprimer des témoignages soit modifiée en retranchant les mots «et qu'un des quatre membres doit faire partie de l'opposition» pour se lire comme suit:

«Que le président soit autorisé à tenir des réunions, à recevoir des témoignages et à en permettre l'impression en l'absence du quorum, pourvu que 4 membres, y compris le président ou le vice-président, y soient présents.»

Après débat, du consentement unanime, la motion est retirée.

Doug Lewis propose,—Que le Comité adopte le budget au montant de 89,600$ pour les frais directs présenté par le président pour la période du 1er octobre 1985 au 31 mars 1986; et que le président présente le budget, avec de l'information additionnelle concernant les frais indirects, au Bureau de la régie interne pour son approbation.

Après débat, la motion est adoptée.

Claude DesRosiers reprend sa présentation et répond aux questions.

A 10 h 53, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DU SOIR
(10)

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 18 h 07, sous la présidence d'Albert Cooper (*président*).

Membres du Comité présents: Albert Cooper et Paul Dick.

Substituts présents: Michael Cassidy et Ted Schellenberg.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witnesses: *From the Canadian Construction Association*: Robert Nuth, President; William Nevins, Chief Economist and Keith Sanford, Tax advisor.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes or Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

Robert Nuth made a statement and with the other witnesses answered questions.

At 6:52 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Également présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoins: *De l'Association canadienne de la construction*: Robert Nuth, président; William Nevins, économiste en chef et Keith Sanford, conseiller sur la fiscalité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi, 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbal et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Robert Nuth fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 18 h 52, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Thursday, October 10, 1985

• 1808

The Chairman: Ladies and gentlemen, I call this meeting to order. We have with us today the Canadian Construction Association. They have presented a brief which has been circulated to the members. I think you all have it.

Mr. Nuth, would you introduce the witnesses you have brought with you, please. Then you could go on with your presentation.

Mr. Robert Nuth (President, Canadian Construction Association): Thank you, Mr. Chairman. With me tonight is Mr. Bill Nevins, our chief economist. Bill has been through the budgetary process with our association for a little better than 10 years now. Also with us tonight is Keith Sandford, our taxation consultant. His association with the budgetary process goes back to 1962. They will be assisting me in fielding your questions and elaborating on some of the things I will say.

If I may, Mr. Chairman, instead of going through our brief, I would like to paraphrase it. I will open with a statement and then submit to your questions.

First of all, I do want to say we appreciate the opportunity you have given to us to present our views on the budetary process.

• 1810

The subject before this committee and the views I am going to present were discussed with and endorsed by our board of directors at a meeting held in Montreal on October 4. Placing before the committee the view of the Canadian Construction Association on the budgetary process is being done to indicate to the committee that the process is as important a business as it is to parliamentarians. We hope to do that by way of reference to the sector of business represented by the Canadian Construction Association, by way of reference to some experiences we have had with budgets, and from that our views on the proposals to improve the budgetary process.

Let me tell you that the Canadian Construction Association is a voluntary association of companies whose business is primarily related to non-residential construction activity. In 1984 the output of our member firms accounted for the employment of close to 500,000 persons. There are some characteristics of the business of our member firms that are relevant to the subject of the budgetary process.

Our construction companies generally produce their product on what is termed a lump sum, fixed-price, contract basis. Under these conditions, unanticipated out-of-pocket cost increases due to budget measures can be devastating. It takes a long time to produce the construction product, ranging from a few months to as long as a decade. Market risk can be factored

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le jeudi 10 octobre 1985

Le président: Mesdames et messieurs, je déclare la séance ouverte. Nous accueillons aujourd'hui l'Association canadienne de la construction qui vient de distribuer aux membres du Comité son mémoire. L'avez-vous tous reçu?

Monsieur Nuth, voudriez-vous d'abord nous présenter vos collègues, puis nous exposer votre point de vue.

M. Robert Nuth (président, Association canadienne de la construction): Merci, monsieur le président. M'accompagnent ce soir M. Bill Nevins, notre économiste en chef qui est chargé du budget de notre association depuis un peu plus de dix ans; et Keith Sandford, conseiller sur la fiscalité qui lui aussi connaît notre processus budgétaire depuis 1962. Ils m'aideront tous deux à répondre à vos questions et voudront sans doute compléter mes réponses.

Monsieur le président, au lieu de lire notre mémoire intégralement, je préférerais mettre en lumière certains points, si vous le permettez. Je serai donc bref, pour pouvoir ensuite répondre à vos questions.

Tout d'abord, nous vous remercions de nous avoir permis de vous présenter notre point de vue sur le processus budgétaire.

Le sujet à l'étude a été discuté par notre conseil d'administration, lors de sa dernière réunion tenue à Montréal, le 4 octobre dernier, et le point de vue que je vous présente a été entériné par ce dernier. En expliquant au Comité ce que pense l'Association canadienne de la construction du processus budgétaire, nous voulons vous faire comprendre que cette question est aussi importante pour nous qu'elle l'est pour les parlementaires. Nous voudrions vous présenter notre point de vue en vous expliquant quels sont ceux que représente l'Association canadienne de la construction, en expliquant quelle a été notre expérience passée avec les budgets et en vous faisant part de notre opinion sur les propositions visant à améliorer le processus budgétaire.

Tout d'abord, l'Association canadienne de la construction est un organisme volontaire qui regroupe des entreprises dont les activités ont principalement trait à la construction non résidentielle. En 1984, notre industrie a fourni du travail à près de 500,000 personnes. Certaines particularités de notre industrie et de nos entreprises membres sont importantes au chapitre du processus budgétaire.

Les membres de notre industrie fournissent généralement des services de construction sur ce que nous appelons une base contractuelle forfaitaire. Dans ces conditions, vous comprenez que le fait de ne pas savoir si le budget entraînera l'augmentation du prix de revient variable peut être dévastateur pour nous. Il faut longtemps pour fabriquer un produit servant à la

[*Text*]

into prices, but non-market factors such as budget proposals cannot.

Our industry represents the largest concentration of small business among industries within Canada. This places a special obligation upon our organization, the Canadian Construction Association, to represent their views on general or specific budget measures, as few small businesses have within their organization taxation specialists.

Lastly, the non-residential construction business is sensitive to expected growth of the economy, the cost of construction, and interest rates, with each of these critical factors strongly influenced by the tax expenditure measures of the government, otherwise known as the budget. Our experience with past budgets has not been a happy experience. We have never had a clear idea of what information the Minister of Finance is seeking in prebudget submissions. We are faced regularly with budget proposals that have been modified on the basis of information supplied by the Canadian Construction Association. That information could have been provided as easily before the budget proposal as after.

We have faced situations where even officials did not understand the budget process. Examples of these experiences are detailed in the written submission that has been distributed to the committee. On the basis of those experiences, we are generally supportive of the proposals for improvement. We do support the concept of a relatively fixed budget date, but we do not have strong views on what that date should be. We simply note that for the business planning process an autumn date has some merit, in our view.

On hearings related to draft technical amendments, we have two concerns. The first concern is what is technical and what is policy. The second concern we have is that under the proposed budgetary cycle the conclusions on the technical amendments appear to enter the budget and then the provisional implementation of taxation measures act. If that is true, technical amendments could be around for up to a year, which we see as creating problems for individual business transactions.

We suggest that Revenue Canada interpretation bulletins in draft form be part of the process of reviewing technical amendments. Now, I may just interject, Mr. Chairman, on that point that there may be another way of dealing with that problem, and perhaps we could come back to it.

• 1815

The pre-budget consultation process requires a focus by way of a discussion paper which outlines the options under consideration by the government, and I wish truly to emphasize that point, which we think would vastly improve the consultation process.

[*Translation*]

construction: cela peut aller de quelques mois à peine à dix ans. Les risques que pose le marché peuvent être inclus dans le calcul du prix, contrairement aux facteurs qui ne dépendent pas du marché, comme les propositions budgétaires.

Notre industrie représente le plus vaste groupe de petites entreprises au Canada. Par conséquent, l'Association canadienne de la construction a l'obligation toute spéciale de présenter les opinions prises par ses membres en ce qui concerne les mesures budgétaires générales et spécifiques, étant donné que les petites entreprises peuvent rarement s'offrir les services de spécialistes en fiscalité.

Enfin, la demande de construction non domiciliaire est très sensible à la croissance de l'économie, au coût de la construction et au taux d'intérêt. Ces facteurs dépendent même beaucoup des dépenses fiscales, c'est-à-dire du budget de l'État. Notre expérience passée avec le budget n'a pas été heureuse. Nous n'avons jamais su exactement quel genre d'informations le ministre des Finances cherchait à obtenir dans ses mémoires précédant le budget. Il arrive régulièrement que des propositions budgétaires soient révisées grâce aux renseignements fournis par l'Association canadienne de la construction. Or, ces renseignements auraient pu tout aussi bien être fournis avant le budget.

Il nous est même arrivé de constater que des représentants gouvernementaux ne comprenaient pas le processus budgétaire. Nous vous en donnons des exemples dans notre mémoire écrit, qui vous a été distribué. Mais notre expérience passée nous permet néanmoins d'approuver la plupart des améliorations proposées. Nous sommes d'accord avec l'idée d'une date relativement fixe pour la présentation du budget, même si nos vues ne sont pas arrêtées sur cette question. Nous vous faisons simplement remarquer que pour la planification des affaires, une date fixée en automne mérite d'être étudiée.

En ce qui a trait aux audiences sur les projets de modifications techniques, deux choses nous préoccupent. Tout d'abord, nous voudrions connaître la distinction entre les questions d'ordre technique et les questions d'orientation politique. Deuxièmement, le cycle budgétaire proposé semble incorporer les conclusions des modifications techniques au budget, pour en faire des parties intégrantes de la loi de pré-exécution fiscale. Si cela s'avère exact, il pourrait s'écouler jusqu'à un an entre le dépôt des projets de modifications techniques et leur adoption, ce qui pourrait rendre difficiles les transactions commerciales individuelles.

Nous proposons que les projets de bulletins d'interprétation de Revenu Canada soient intégrés au processus d'examen des modifications techniques. Puis-je dire en passant, monsieur le président, que nous pouvons peut-être vous suggérer quelque chose pour éviter ce problème, et nous pourrons y revenir.

Le processus de consultation pré-budgétaire doit s'inscrire dans un cadre précis, sous la forme d'un document de travail qui définirait les options à l'étude. Je voudrais souligner cette suggestion qui, à nos yeux, améliorerait énormément le processus de consultation.

[*Texte*]

We appreciate the need for something like the Provisional Implementation of Taxation Measures Act, but we do not know how such an act would impact on private contracts. We would urge the committee to explore the topic.

We do have a concern also about the proposed duration of the Provisional Implementation of Taxation Measures Act. We would like to see budget proposals enacted in a shorter time than has been outlined to reduce uncertainty about budget measures.

Thank you, Mr. Chairman. That is my opening statement, and we are open to your questions.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Cassidy.

Mr. Cassidy: I congratulate you, Mr. Nuth, on the brevity and the clarity of your presentation. In seven or eight minutes I learned a great deal about your industry, and also I think your comments are very much to the point.

My reaction to some of the questions you ask is that, from the tone of your brief and your statement, perhaps there is not much you can contribute further on some of those questions but that it might be helpful for us to ask our research staff to prepare some memos for the committee on those questions.

The question about the overlap for the 180-day period is a question of fact, but I think you are right that if a budget comes in January there are probably about 75 days of sitting time before June and then, roughly speaking, another 75 days after—that is, after September—and that therefore we would be in danger of . . . you could even have two or three of these cycles working all at once. I am sympathetic with you when you say "For God's sake, try and compress the process" because it does not do anybody any good to have these things sitting around. At certain times they have been around for as much as a year or two.

I think on the date that, for other reasons, we might come around perhaps to endorsing the proposals from . . . If you can get a Minister of Finance to commit a government of the day to any fixed date, then you had better take it and run rather than trying to persuade him that another date is better.

Mr. Nuth: I would agree with you, Mr. Cassidy. I think one of the important things is that the Minister declare the date and declare it far enough in advance so people like ourselves and other interest groups will have time to consult their constituents. Very often we have been told tentatively that a budget is coming at a certain date and we are trying to gear up and there are many other things pressing in on us, as in any other organization. But the desirability of knowing for certain that the budget is coming, and we know that with several months' notice—perhaps four months is a desirable notice period—would make a world of difference.

Mr. Cassidy: So any fixed date is better than none.

Mr. Nuth: That is correct.

[*Traduction*]

Nous nous rendons compte de la nécessité d'une mesure semblable à la Loi de préexécution fiscale, mais nous ignorons à l'heure actuelle quelles répercussions une loi de ce genre aurait sur les contrats privés. Mais nous exhortons les Comité à se pencher sur la question.

Nous nous interrogeons également sur la durée d'application de la Loi de préexécution fiscale. Nous préférerions que les propositions budgétaires aient force de loi plus rapidement que prévu, pour réduire l'incertitude quant aux mesures budgétaires.

Merci, monsieur le président. Voilà tout ce que j'avais à dire, et nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Cassidy.

M. Cassidy: Monsieur Nuth, je vous félicite de la concision et de la clarté de votre exposé. En sept ou huit minutes à peine, j'en ai appris beaucoup sur votre industrie, et je pense également que vos observations sont très appropriées.

D'après les questions que vous avez posées et d'après le ton de votre exposé, j'ai l'impression que vous avez contribué du mieux possible à ces questions. Mais je pense aussi qu'il serait utile de demander à nos recherchistes de préparer pour nous des notes sur les points que vous avez soulevés.

Ce que vous avez dit au sujet du chevauchement du cycle de 180 jours est très pertinent, et vous avez raison de dire que si un budget est déposé en janvier, il reste environ 75 jours de session avant le mois de juin, puis, en gros, encore 75 jours après septembre. Ce qui serait dangereux, c'est qu'il y ait deux ou trois cycles budgétaires qui se chevauchent. Je vous comprends très bien de réclamer la compression du processus budgétaire, puisqu'il ne sert à rien de faire traîner les choses. On a déjà vu certaines propositions budgétaires traîner pendant un et même pendant deux ans.

En ce qui concerne la date du budget, nous finirons peut-être, pour d'autres raisons, par souscrire aux propositions de . . . Advenant qu'un ministre des Finances engage son gouvernement à respecter une date donnée, il vaut mieux en prendre son parti plutôt que de tenter de le convaincre d'une meilleure date.

M. Nuth: Je suis d'accord avec vous, monsieur Cassidy. Il est avant tout important que le ministre choisisse une date de budget et l'annonce suffisamment à l'avance, pour que notre association et d'autres groupes aient suffisamment de temps pour consulter leurs membres. Il arrive souvent que l'on annonce le budget pour une date provisoire, ce qui oblige tous les organismes à retrousser les manches en vue du budget et à laisser de côté les autres questions pressantes. Mais il est souhaitable de savoir qu'un budget est dans l'air, et de le savoir avec plusieurs mois de préavis—quatre mois dans la mesure du possible: cela ferait toute une différence.

M. Cassidy: Donc, il vaut mieux fixer une date, quelle qu'elle soit.

M. Nuth: C'est exact.

[*Text*]

Mr. Cassidy: I think the other reason for the early-in-the-year date is that it fits in more appropriately with the Parliament estimates cycle. But I would suggest on the tax question that, next to a January 1 implementation of a new tax, probably the most convenient date for business is an April 1 implementation, given the number of business fiscal years that will tend to... That is probably about the second-most popular, most-used date for a fiscal year end for companies?

Mr. Nuth: Except in investment planning. Knowledge of what that budget contains and will do is important, and we are an investment-oriented industry.

Bill, would you like to comment?

Mr. William Nevins (Chief Economist, Canadian Construction Association): Yes. I think the alternative suggestion of autumn takes into account the typical business planning process where most business plans are struck at about this time of year, and that means their general outlines or their capital expenditure plans and so forth, whereas to have a budget date, let us say February 1, as a symbolic date, you would be into the plan of operations of the businesses and there could be measures in the budget that could seriously disrupt those kinds of plans. That would be a concern we would have.

• 1820

Then there is the other factor, I think, which is that there is a tendency for tax changes which come in a budget to be effective over a calendar year basis, so if you had that budget coming in February, it might require a retroactive feature to tax changes to bring them back to January 1, or a pushing-forward of the implementation date.

Mr. Cassidy: It was my impression that with the current practice of budgets, which actually means they can take place in virtually any month of the year, often that implementation will be for a six-month period in the current calendar year. That is why I said that a February budget might lead to a practice that a number of taxes might be implemented, say, as being effective April 1, which does not suit all your needs but nevertheless can be integrated relatively more smoothly into your planning than what you have now.

On the question about what is technical and what is policy, if I could comment and get your reaction, we have seen in the recent budget that governments are starting to talk not just about what they are going to do this year but, for example, in the area of family allowances and child allowances, they have outlined plans for two or three years ahead. If matters which, let us say, are considered to be more technical than policy-oriented start to get discussed in coloured papers or in other forms prior to a budget actually being implemented, we may get to... or if there is pre-budget consultation and, as you suggest, an agenda for consultation, which may include not just the economic situation but also some options in terms of, let us say, moving that tax from the manufacturers to the wholesale level, we may get to the fact that...

[*Translation*]

M. Cassidy: Une autre des raisons qui inciteraient à choisir une date en début d'année, c'est que le budget s'insérerait mieux dans le cycle des prévisions budgétaires du Parlement. Mais en ce qui concerne la fiscalité, mise à part la date possible du 1er janvier pour l'application d'une nouvelle taxe, j'ai l'impression que la date la plus appropriée pour les entreprises, ce serait le 1er avril, étant donné que c'est souvent la fin de l'année financière. Est-ce que ce n'est pas là la date la plus populaire et la plus utilisée pour la fermeture des livres d'une entreprise, après le 31 décembre?

M. Nuth: Pas pour la planification des investissements. Il est important, pour les industries d'investissements comme la nôtre, de savoir exactement ce que contient le budget et quelles seront ses répercussions.

Monsieur Nevins, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. William Nevins (économiste en chef, Association canadienne de la construction): Oui. La suggestion d'une date à l'automne tient compte de la planification habituelle des entreprises, étant donné que la plupart des plans d'entreprises qui prévoient, entre autres, les principales dépenses d'immobilisations sont établis à cette époque-là. Or, si l'on fixait une date symbolique pour le budget, comme le 1er février, le plan d'exploitation des entreprises serait déjà bien en train, alors que certaines mesures budgétaires pourraient venir sérieusement l'interrompre. Voilà ce qui nous inquiète.

En outre, on sait que les modifications fiscales introduites dans un budget s'appliquent au cours d'une année civile; or, dans un budget de février, on pourrait exiger que les modifications fiscales s'appliquent rétroactivement au 1er janvier, ou on pourrait décider de rapprocher la date de mise en vigueur.

M. Cassidy: J'avais l'impression que ce qui se passe actuellement, c'est que les budgets peuvent être déposés à peu près n'importe quel mois de l'année, et que bien souvent, ils s'appliquent pendant six mois de l'année civile en cours. Voilà pourquoi je disais qu'un budget de février permettrait de mettre en vigueur dès le 1er avril un certain nombre de taxes, ce qui ne répond évidemment pas à vos besoins mais ce qui s'intègre néanmoins beaucoup mieux que la pratique actuelle à votre planification.

En ce qui concerne les questions d'ordre technique et les questions d'orientation politique, nous avons vu dans son dernier budget que le gouvernement ne parle pas seulement de ce qu'il entend faire au cours de l'année, comme dans le domaine des allocations familiales ou des crédits d'impôt pour enfants, mais qu'il se met à planifier deux ou trois ans à l'avance. S'il advenait que des questions considérées comme plus techniques que d'ordre politique fassent de plus en plus l'objet de documents de discussion, par exemple, avant la mise en vigueur d'un budget, ou s'il y avait, comme vous le proposez, un calendrier de consultations pour étudier non seulement la situation budgétaire mais aussi d'autres options, comme la décision de faire passer au niveau de la vente en gros la taxe du fabricant, nous en arriverions peut-être à...

[*Texte*]

You know, when I came up to Ottawa as a journalist 15 or 16 years ago, the budget was really something and you had a period of expectation up to it. But now it is just sort of another economic event and government's intervention in the economy. I think we may be getting more and more to that, particularly as people realize that one budget, despite what opposition politicians say about doing something . . . well, the economic impact of the budget is probably not felt for anywhere from 6 to 15 months further down the line, depending on the time it takes. That is a long way of saying that I think, if we are talking about a budgetary process with a number of windows where outside individuals, companies, groups or associations can have input, maybe that is a more realistic description of what is evolving and what should be encouraged.

Mr. Nevins: I would concur in that one of the things you have pointed out of the trend towards consultation, by way of discussion papers and so on, which has been ongoing for the last two or three years, is something we appreciate, and there were a couple of papers released with the May budget—one being on corporate tax and this one on the budgetary process itself. This is something we would encourage. It gives us reasonable time to consult our constituency which is quite large, and we are not alone amongst national associations having that size and dispersed a constituency. We are realistic in our assessment of what the budget itself does and what its impact is economically. I think we have been through enough of them.

The Chairman: May I just comment on that. The whole question that comes out of this discussion is the idea or the concept of budget secrecy, because that is of course what we get into in terms of conflict with a wide, broad consultation process. Have you, as a body, given any thought to a definition of the types of things that should maintain the secrecy? What types of issues or discussions can be held on a much broader basis?

Mr. Nuth: I guess we have given more thought to the second than to the first, out of sheer examples of some of our frustrations with recent budgets. So I will dwell on some examples of things on which there could have been consultation.

• 1825

We have used one example in our brief of the shift from the manufacturer to the wholesaler level, which was touted very highly and on closer examination, after pressure from business groups, was found to be totally an incorrect move and has been set aside. Well, that consultation could have happened beforehand.

In this last budget there were some changes in the 26(4) provisions on prefabricated products on which there was alleged to have been consultation with the affected parties—we know of none—and on which there have been recommendations from the Nielsen committee. We have not been able to tap what those recommendations were. But it was a 20-year-

[*Traduction*]

Vous savez, lorsque je suis arrivé à Ottawa comme journaliste, il y a maintenant 15 ou 16 ans, le dépôt du budget était tout un événement que l'on attendait avec impatience. Aujourd'hui, ce n'est plus qu'un événement économique parmi d'autres, et cela ne représente que l'intervention gouvernementale dans le cycle économique. Je pense que cette perception va s'accentuer encore plus, au fur et à mesure que le public se rendra compte que le budget—malgré ce que veut bien en dire l'opposition—n'a de répercussions que dans les six à 15 mois qui suivent, selon le cas. C'est une façon bien détournée de vous exprimer ma pensée; mais j'ai l'impression qu'un processus budgétaire qui permettrait la participation de particuliers, d'entreprises, de groupes ou d'associations, est une orientation beaucoup plus réaliste et que nous devrions encourager le gouvernement à emprunter cette avenue.

M. Nevins: Je suis d'accord avec ce que vous avez dit car nous sommes très heureux de voir que la consultation débouche entre autre choses sur des documents de discussion comme cela se fait depuis deux ou trois ans; d'ailleurs, il y en a quelques-uns qui ont été publiés en même temps que le budget de mai, dont l'un sur la taxe de société et le deuxième, celui-ci, sur le processus budgétaire. C'est une façon de procéder que nous encourageons. Cela nous donne en effet suffisamment de temps pour consulter nos membres qui sont en grand nombre, et je vous rappelle que nous ne sommes pas la seule association nationale à avoir cette taille et à être aussi dispersés. Si nous arrivons à évaluer de façon réaliste le budget et les répercussions qu'il aura sur l'économie, c'est parce que nous en avons vu passer plusieurs.

Le président: Permettez-moi une observation. Le fond de toute cette discussion, c'est la notion de secret budgétaire; c'est justement le problème auquel on se heurte lorsque l'on parle d'élargir le processus de consultations. Votre organisme a-t-il cherché à définir le genre de questions et de discussions qui devraient être maintenues secrètes, par opposition à celles qui peuvent être largement discutées en public?

M. Nuth: Je suppose que nous avons discuté des dernières plus longuement que des premières, tout simplement à cause des frustrations que nous éprouvions lors des derniers budgets. Je vais donc vous faire part de certains points qui auraient pu faire l'objet de consultations.

Dans notre mémoire, nous avons pris l'exemple du passage du niveau du fabricant au niveau du grossiste, qui avait été chaleureusement recommandé mais, après examen plus approfondi, les milieux d'affaires ayant insisté, nous nous sommes rendu compte que cette approche était tellement érronée et nous l'avons donc écartée. Quoi qu'il en soit, cette consultation aurait pu avoir lieu au préalable.

Dans ce dernier budget, certaines modifications ont été apportées aux dispositions de l'article 26(4) sur les produits préfabriqués, après qu'il y ait eu censément consultations avec les parties en cause—mais nous n'en avons pas eu la preuve—et que le comité Nielsen eût fait ses recommandations à ce sujet. Nous n'avons pas pu découvrir quelles avaient été ces

[*Text*]

old regime that suddenly got changed. There is nothing by way of budgetary secrecy that could have prevented that issue from being aired with the affected parties as to its consequences.

I suppose we could cite some other examples.

Mr. Keith Sandford (Tax Adviser, Canadian Construction Association): I think you could examine a number of issues as long as you have the process to do that. You could examine a number of issues and have different groups meeting with senior civil servants or different industry groups, or whomever, and put this forward to the Minister of Finance for him to make a political determination he would move on. For example, with the 26(4) they could have asked us what problems there would be and how it would affect our industry, and then we could have had our input there, and then he could have realized the ramifications of what he was doing before he did it rather than hearing from us afterwards and trying to justify it. We are sure he did not understand the full ramifications. The lack of consultation caused this.

Mr. Cassidy: I am interested in what you have said. Certain provisions . . . for example, if a radical Tory government decided to disallow borrowings used by companies to finance take-overs, I do not think you could have much discussion beforehand about that, because if people sense that is in the wind, you are going to get the biggest rash of take-overs the country has ever seen, as people rush to get in under the door. But something else, like the one you just mentioned, does not have a lot of market impact or leave a lot of areas where people will rush to change their behaviour.

Mr. Sandford: No. They cannot.

Mr. Nuth: They are locked into contracts, for example, where they cannot change their behaviour.

Mr. Cassidy: Sure; and therefore we should grow up and say that for 10% of the time you still have to have budget secrecy, but 90% of the time you can probably discuss these things without that much impact outside.

Mr. Schellenberg: I would like to echo Mr. Cassidy's sentiments that you gentlemen have a very concise and precise brief. Members of Parliament tend to get a lot of reading material over the months and years, and this was a most interesting "read", as they say in the critics' business.

I do not agree with Mr. Cassidy's comments about budgets . . . how they used to be something. I think there are a lot of members on this side of the table, perhaps all 20 of us, who think the May budget was really something.

[*Translation*]

recommandations. Quoi qu'il en soit, il s'agissait d'un régime fiscal vieux de 20 ans qui, soudainement, fut modifié. Même en tenant compte du secret budgétaire, rien n'aurait pu empêcher une discussion de cette modification, et de ces conséqences, avec les parties intéressées.

J'imagine que nous pourrions fournir d'autres exemples encore.

M. Keith Sandford (conseiller fiscal, Association canadienne de la construction): Je pense que toute une série de dossiers peuvent être examinés dès lors que le processus est en place. Un certain nombre de dossiers peuvent ainsi être étudiés en groupe avec les représentants de l'industrie et des hauts fonctionnaires par exemple, pour ensuite être soumis au ministre des Finances afin qu'il tranche du point de vue politique. Ainsi, dans le cas de l'article 26(4), ils auraient pu nous demander quels auraient été les problèmes, quelles auraient été les répercussions pour nous, nous aurions ainsi pu participer à la chose, de sorte que le ministre aurait pu se rendre compte au préalable de toutes les ramifications de la chose au lieu de faire l'inverse et de nous recevoir après coup pour tenter de se justifier. Nous sommes persuadés qu'il n'a pas compris toutes les ramifications et cela c'est dû à l'absence de consultation.

M. Cassidy: Je trouve ce que vous dites fort intéressant. Certaines dispositions . . . Ainsi, si un gouvernement conservateur radical décidait d'exclure les emprunts effectués par les entreprises pour financer leurs campagnes de rachat d'autres entreprises, je ne pense pas que l'on puisse vraiment beaucoup en discuter au préalable étant donné que, dès lors que les gens sauraient qu'il y a quelque chose de ce genre dans l'air, il y aurait une véritble ruée et les offres publiques d'achat se multiplieraient comme jamais au Canada. Mais comme vous l'avez mentionné, il y a autre chose qui n'a pas vraiment beaucoup d'incidence sur le marché, qui laisse encore bien des domaines pour lesquels les gens peuvent s'empresser de changer d'attitude.

M. Sandford: Non, pas du tout.

M. Nuth: Ils sont engagés par contrat, ce qui leur interdit de changer d'attitude.

M. Cassidy: Effectivement, et nous devrions donc en prendre conscience et conclure que même si, dans 10 p. 100 des cas, le secret budgétaire continue à s'imposer, dans 90 p. 100 des cas il devrait quand même être possible d'en discuter sans risquer trop de retombées à l'extérieur.

M. Schellenberg: J'aimerais ajouter ma voix à celle de M. Cassidy et préciser, messieurs, que votre mémoire est aussi concis que précis. Les députés ont tendance à être submergés par des quantités de documents au fil des mois et au fil des années, et ce mémoire-ci a été pour nous extraordinairement intéressant à lire pour un oeil critique.

Je ne suis toutefois pas d'accord avec ce que dit M. Cassidy à propos des budgets . . . qu'ils étaient jadis quelque chose de significatif. Je pense que nous sommes nombreux de ce côté-ci, nous le sommes probablement tous, à penser que le budget du mois de mai était vraiment quelque chose de significatif.

[*Texte*]

Let me turn to page 3 of your brief, just to get some detailed explanation. In the second paragraph down you state that some 60% of the output in the non-residential contract construction industry is produced for the business sector. I presume the remainder is for the public sector.

Mr. Nuth: Yes.

Mr. Schellenberg: I realize you do not represent the residential construction industry, but if you did, would there be any other recommendations with which you would come forward to this committee? Is it because of the tendering process that you are so budget-sensitive?

Mr. Nuth: Partly we are. It is a marked distinction between the residential and the non-residential sector. The residential sector is not normally a tendered type of work on a fixed-price contract. They do have fixed sales contracts, and I can tell you, for example, some of them were caught under the May changes in the sales tax in exactly the same way as non-residential contractors. But that is the distinction between the two main sectors of the industry.

Mr. Schellenberg: You say that technical amendments are the problem, and you suggest perhaps tax bulletins or another method. What other method are you suggesting?

Mr. Sandford: Technical amendments . . . first of all, it has to be determined what is technical. I think that is a key issue; we cannot just overlook that.

• 1830

If it is technical, then what is the problem? How can this be resolved? Why should it be mixed up in the whole budget process at all? If it is just a matter of housekeeping, then let us get on with the housekeeping. If it is not a matter of housekeeping and if it is subject to debate, then it should be identified as a problem area and should probably be brought into the budget process.

Strictly speaking, when there is an error in drafting or when the intent of the original policy is not being followed because of an error in draftsmanship, this should be identified. If a a clarification is required, it should be identified. But in the other things, where you might inadvertently be making a technical amendment but find that you are taxing somebody, which you did not realize, we should have a chance to bring it to your attention, unless we feel that it is not technical.

You are putting a tax on. Well, we were appearing before a very similar committee not long ago. The technical amendment in the budget was to take a tariff item out of the excise tax as an exempt item, and it ended up taxing dynamite for road building. It was very well buried. It took about three months to ferret this out. It was important to the road builders

[*Traduction*]

J'aimerais revenir à la page 2 de votre mémoire et vous demander quelques explications. Dans le dernier paragraphe vous dites que 60 p. 100 de la production de l'industrie de la construction dans le domaine non domiciliaire sont destinés au secteur commercial. J'imagine que le reste va au secteur public.

M. Nuth: C'est exact.

M. Schellenberg: Je me rends compte que vous ne représentez pas le secteur de la construction domiciliaire mais, si vous le faisiez, y aurait-il d'autres recommandations que vous auriez à présenter au Comité? Est-ce à cause du processus d'appel d'offres que vous êtes tellement sensibilisé au budget?

M. Nuth: En partie oui. Il existe une distinction très nette entre le secteur domicilaire et le secteur non domiciliaire. Le premier n'est en général pas assujetti aux appels d'offres et ne s'assortit pas de contrats forfaitaires. Il n'existe pas de contrat de vente forfaitaire et je pourrais par exemple vous signaler que certains constructeurs, avec le budget du mois de mai et ses modifications, se sont retrouvés avec l'augmentation de la taxe de vente exactement comme leurs collègues qui travaillaient dans le secteur non domiciliaire. Mais c'est principalement là la distinction entre les deux principaux secteurs de l'industrie de la construction.

M. Schellenberg: Vous dites que le problème est causé par les amendements techniques et vous préconisez quelque chose comme un bulletin d'information sur la fiscalité. Qu'auriez-vous d'autre à proposer?

M. Sanford: Pour ce qui est des amendements techniques . . . Pour commencer, il faut déterminer ce qui est technique. Pour moi, c'est un point fondamental et nous ne saurions le négliger.

Si c'est un amendement technique, où est le problème? Comment le résoudre? Pourquoi l'intégrer au processus budgétaire d'ensemble? S'il ne s'agit que de mettre un peu d'ordre, eh bien mettons de l'ordre. Si ce n'est pas le cas, s'il s'agit d'un contentieux à débattre, disons-le, admettons qu'il s'agit d'un contentieux et que dès lors il devrait faire partie du processus budgétaire.

A proprement parler, lorsqu'il y a une erreur de texte, lorsque la politique initiale n'est pas suivie en raison précisément d'une erreur de rédaction, il faut le reconnaître. Si une précision s'impose, reconnaissons-le. Mais partout ailleurs, partout où on pourrait par inadvertance apporter un amendement technique pour se rendre compte ensuite que cela impose quelque chose de nouveau à quelqu'un, ce dont on n'avait pas conscience auparavant, nous devrions nous avoir la possibilité de vous signaler la chose, à moins que nous estimions qu'il s'agit précisément de quelque chose qui n'est pas technique du tout.

Vous imposez une taxe. Nous avons déposé il y a peu de temps de cela devant un comité très semblable. Il s'agissait d'un amendement technique qui avait été intégré au budget et qui avait pour but d'exempter un numéro tarifaire de la taxe d'accise alors qu'en définitive cet amendement avait pour effet de taxer la dynamite utilisée pour la construction routière.

[*Text*]

concerned and it was not technical, as far as they were concerned. It was a new tax on explosives for road building. We thought it was a policy matter and, if it is a policy matter, it should be before the House.

So I think this concern as to what is technical and what is not is the main concern. If it is strictly technical and if we all agree, then there should be a fast track to get those changes made and to clean up the housekeeping that is always required on a new piece of legislation.

Mr. Schellenberg: What kind of input have you had into previous budgets? You talked earlier about the alleged consultation on this one. Have you had input before?

Mr. Nuth: Yes, we regularly present a pre-budget submission and we regularly meet with the Minister of Finance or the Minister of State to go over our submission. I guess the thing that we have identified is the lack of a focus as to what kind of things we should be addressing. It is open-ended.

The Chairman: Can I just pick up on that? Do you then feel, when you have appeared or met with the Minister or Minister of State, that they are on a bit of a fishing expedition in that they are consulting with you and looking for ideas? Or do you feel that they have the ideas they are considering in the back of their minds and that they are trying to draw you out in terms of reaction to them? Or is there a bit of both?

Mr. Nuth: It is perhaps a bit of both. We really do not have a sense of what they were fishing for. To tell you how we have approached it, we try to tell them what the state of affairs is in our industry, because it is a very large segment of the Canadian economy, and we try to provide some broad indication of policies. For example, we debated at some length the issue of deficit reduction within our organization, and so we declared ourselves in favour of deficit reduction in our brief. Obviously, we have a shopping list of the specific things that have been done in previous budgets or by interpretation bulletins that we think ought to be changed.

I do not know whether my colleagues would like to comment on this as to what their feeling has been as to the process up to now.

Mr. Nevins: I think Mr. Nuth has summarized it quite well. In preparing a pre-budget submission, without some focus for discussion or an agenda for discussion, one never really knows what the government has under consideration as options or their particular view at that time. I think there then gets to be a tendency to literally cover the waterfront in our submission. I

[*Translation*]

C'était quelque chose qui n'apparaissait pas du tout au premier coup d'oeil et il fallut environ trois mois pour le découvrir. C'était là quelque chose de très important pour les entreprises de travaux publics mais il ne s'agissait pas d'un amendement technique, du moins de ce point de vue-là. Il s'agissait d'une nouvelle taxe imposée aux explosifs utilisés pour la construction de routes. Nous avions pensé qu'il s'agissait d'une décision politique et, à ce moment-là, que la Chambre devait en être saisie.

Dès lors, le plus important à nos yeux c'est cette distinction entre ce qui est technique et ce qui ne l'est pas. S'il s'agit d'un amendement strictement technique, si nous sommes tous d'accord, il devrait y avoir un moyen rapide permettant d'apporter ces changements et de mettre un peu d'ordre dans les textes, ce qui est toujours indispensable dans le cas d'une nouvelle loi.

M. Schellenberg: Dans le cas des budgets précédents, dans quelle mesure aviez-vous pu participer? Vous nous avez mentionné cette prétendue consultation dans le cas du budget de mai mais auparavant, aviez-vous votre mot à dire?

M. Nuth: En effet, nous soumettions régulièrement un mémoire pré-budgétaire et nous rencontrions également très régulièrement le ministre des Finances ou le ministre d'État afin précisément d'en discuter avec lui. Ce que nous avons compris je crois, c'est qu'il y avait un genre de manque de concentration sur les éléments dont nous devrions nous occuper. C'est un genre de processus qui n'a pas de fin.

Le président: Pourrais-je ajouter quelque chose à ce sujet? Avez-vous le sentiment, lorsque vous rencontrez le ministre d'état, que l'administration va un peu aux renseignements, qu'elle vous consulte pour trouver de nouvelles idées ou plutôt qu'elle a déjà une idée en tête et qu'elle essaie d'obtenir votre réaction? Est-ce l'un ou l'autre, ou encore un peu des deux?

M. Nuth: C'est peut-être un peu des deux. Nous ne savons pas vraiment ce que l'administration cherche au juste. Pour vous donner une idée de notre façon de procéder, je vous dirais que nous essayons de notre côté de leur dire comment se porte notre industrie parce que c'est une composante importante de l'économie nationale, et nous essayons de leur donner une idée générale des politiques. Ainsi, nous avons parlé assez abondamment, dans notre Association, du problème de la réduction du déficit et nous nous sommes ainsi prononcés dans notre mémoire en faveur de cette réduction du déficit. Il est évident que nous avons toute une liste de choses qui méritent d'être changées, selon nous, des choses qui remontent aux budgets antérieurs ou aux bulletins d'interprétation antérieurs.

Je ne sais pas si mes collègues voudraient ajouter quelque chose à ce sujet et vous dire leurs sentiments quant au processus utilisé jusqu'à présent.

M. Nevins: Je pense que M. Nuth a bien résumé la situation. Lorsqu'on préparer une soumission pré-budgétaire sans avoir discuté d'une façon ponctuelle, sans avoir un plan de discussion, il est impossible de savoir quels sont les choix, quelle est l'opinion du gouvernement à ce moment-là. Et dans ces conditions, nous avons tendance, dans notre soumission, à

[*Texte*]

think the process could focus much better through some prior indication of options or views on this situation as seen by people operating in the business sector. I think it would be very helpful for us to then consult with our constituents, put forward to them the particular issues, receive back from them their views, be able on our own account to consider options and then put forward to the Minister a consensus, as it would represent the view of our members.

• 1835

The Chairman: The sense of what I hear you saying—at least the feeling I get—is that you would go into a meeting, you will present to them the kind of ideas and concerns that you have, and essentially you get a polite hearing, but not too much reaction. Is that correct?

Mr. Nuth: I think that is fair. I think that is almost understandable, given the way the budget has been developed up until now—in almost total secrecy. Sometimes you get a sense of the issues that are likely to be considered in the budget. It is inevitable that you sense these kinds of things, so you address them in your brief.

The Chairman: This is obviously one of the most difficult areas that the committee is trying to address—the whole area of broadening up the consultation process—and we have had a number of proposals put to us. One was that there should be basically a state of the economy address about two weeks prior to the budget, where the Minister would stand up and say, this is essentially how we see the economy—the dangers, the good points, the strengths and weaknesses, and so on—and then two weeks later would come the budget. We have also had people suggest that there be a series of papers tabled in advance.

One of the questions I guess I would like to put to you, do you think it would be of some assistance to have an opportunity to go before the department—the officials—or the Minister, or maybe even a committee of the House, and sort of give your perspective on the economy—the kinds of things that you see—because I think in Canada your industry probably reacts the quickest to a change in the economy? Certainly that has been so in my real estate experience; that when you guys feel it, then we know—it is one of the first indicators. Do you think that sort of thing would give you an advantage which you could then follow up with a later meeting; that maybe the government reacts to your initial one by saying that they identify the concerns you have relayed to them; that yes, we see these problems, now let us talk about some solutions? Do you think that two-stage process might be of an advantage to you?

Mr. Nuth: I think it could be. I would put more weight—to come back to our main thrust—given that kind of a discussion, which is certainly part of the budget process, on what is the state of the economy. We always address it from both the broad and the narrow perspective. I think then we want to get

[*Traduction*]

parler d'à peu près tout. Le processus pourrait être beaucoup mieux ponctualisé à mon sens si nous avions au préalable une idée de l'opinion du gouvernement ou des solutions qu'il envisage et si les milieux industriels concernés pouvaient réagir. Il serait à mes yeux très utile que nous puissions consulter nos membres à ce sujet, leur présenter les contentieux, entendre leurs opinions et les pondérer nous-mêmes pour ensuite pouvoir rencontrer le ministre avec un consensus, en représentant l'opinion générale de nos membres.

Le président: À vous entendre—du moins c'est mon sentiment—vous avez une réunion, vous présentez à l'administration vos idées et vos problèmes, on vous écoute poliment mais sans vraiment beaucoup réagir. Est-ce bien cela?

M. Nuth: Oui, c'est à peu près cela. Je dirais que c'est pratiquement compréhensible étant donné la façon dont jusqu'à présent les budgets ont été établis—dans un secret quasiment total. On a parfois une idée des éléments que pourrait contenir un budget car il est inévitable que cela finissse par se sentir, de sorte qu'à notre tour nous en parlons dans notre soumission.

Le président: C'est de toute évidence l'un des domaines les plus difficiles que le Comité essaie d'étudier—toute cette question de l'étoffement du processus de consultation—et nous avons déjà entendu plusieurs propositions à ce sujet. On nous a par exemple dit qu'il devrait y avoir un genre de discours sur la situation de l'économie environ deux semaines avant le budget, et à cette occasion le ministre pourrait dire ce que le gouvernement pense de l'économie—les points forts, les points faibles, les dangers et les avantages de la situation—et puis, deux semaines plus tard, le budget serait déposé. Il y a également des gens qui nous ont dit qu'il faudrait déposer au préalable une série de documents prébudgétaires.

J'aimerais donc j'imagine vous demander si à votre avis il ne serait pas utile de pouvoir être entendu par le ministère ou par le ministre, voire par un comité, pour donner votre propre conception de l'économie, ce que vous voyez vous-mêmes, parce que j'ai le sentiment qu'au Canada c'est probablement votre industrie qui réagit le plus rapidement à chaque revirement économique? Moi qui ait l'expérience de l'immobilier, c'est précisément ce que j'ai pu constater: dès lors que vous accusez le coup, nous savons ce qui se passe et vous êtes les premiers indicateurs. Pensez-vous que ce genre de choses pourraient vous être utiles, quitte à ce que vous y donniez suite lors d'une réunion ultérieure? Le gouvernement pourrait ainsi réagir à votre première présentation en disant qu'il a pris connaissance des problèmes que vous lui avez soumis, qu'il les a compris et qu'il importe dès lors de parler maintenant des solutions? Pensez-vous que ce processus en deux temps pourrait vous être utile?

M. Nuth: Je le pense en effet. Personnellement—et j'en reviens à notre principal argument, j'insisterais davantage, compte tenu de ce genre de discussion qui fait effectivement partie du processus budgétaire, sur la situation de l'économie. Nous en parlons toujours sous un angle à la fois très large et

[*Text*]

the real discussion down to what are the options, given that is the state of the economy. And there has not usually been a great deal of divergence of opinion between us, although I recall one pre-budget discussion where, in 1981, we had a diametrically opposed view of where the economy was going. We saw it sliding, and sliding very rapidly. That was certainly not the view that was shared by the Department of Finance at that time. And I guess we grew rather smug, because we were right.

The Chairman: Can I ask you to address for me briefly the idea of the forum? Under which forum would you prefer to see it done? Would you prefer to go before the Minister of State and his or her officials? Would you prefer that forum to be a committee, say the Finance committee, or a special committee called a Ways and Means Committee? Have you given any thought to that?

Mr. Nuth: Not really, and I do not think we hold a strong view. I am not trying to dodge your question, but I think what we would hope as a very minimum is that we will get some incremental improvement in the budget process in terms of consultation and advance knowledge of the issues. And no matter how we do that, either directly with the Minister and his officials, or through greater use of committee reference, I do not think at this stage we have a strong preference.

The Chairman: Our concern as a committee, of course, is that if we just put in place sort of a broad recommendation to increase the consultation or widen the process, that will not really accomplish anything for us. But if we have some recommendations that are specific in terms of procedures, in terms of process through the House of Commons, that sort of thing, we may find then a much better chance of success, because I think that is common goal. Certainly I sense it in the committee and from other Members of Parliament, and certainly from all of the witnesses. I guess we are just looking for some specifics that would help us define something a little more clearly.

• 1840

Mr. Nuth: One advantage of perhaps a committee reference, and maybe Mr. Nevins or Mr. Sandford would like to comment on this, and which we have touched upon in our deliberations, is the fact that perhaps it would lead to an exposure of what everybody is saying, all the other players in the economy. That would be helpful. We all do this consultation in camera with the Minister, and we are not quite certain as to what other sectors of the economy are saying. If you go before a committee, then you are into a public forum and access presumably the representations and the responses that have been given to all groups.

The Chairman: Mr. Schellenberg.

[*Translation*]

très étroit. Nous voulons j'imagine pouvoir discuter en détail des options possibles compte tenu de la situation économique d'ensemble. En règle générale, il n'y a jamais eu jusqu'à présent beaucoup de divergence entre nous, même si je me souviens d'une discussion prébudgétaire, en 1981, où la façon dont nous concevions l'évolution de l'économie était diamétralement opposée à la conception du gouvernement. Nous avions constaté que l'économie était en déclin, en déclin très rapide, mais à l'époque, le ministère des Finances ne partageait pas du tout notre opinion. Je pense que nous étions assez fiers de nous parce qu'en fin de compte, c'est nous qui avions raison.

Le président: Pourrais-je vous demander de me présenter rapidement l'idée du forum? Quel genre de tribune préféreriez-vous? Préféreriez-vous aller voir le ministre d'État et ses hauts fonctionnaires ou plutôt comparaître devant un comité, le Comité des finances, ou un comité spécial qu'on pourrait appeler Comité des voies et moyens? Avez-vous réfléchi à cela?

M. Nuth: Pas vraiment, et je ne pense pas que nous ayons d'opinion bien arrêtée. Je n'essaie pas d'esquiver votre question, mais à mon avis, ce que nous voudrions obtenir au minimum, c'est au moins une amélioration graduelle du processus budgétaire du point de vue de la consultation, du point de vue de la divulgation anticipée des grands domaines. C'est cela que nous espérons et, quelle que soit la façon dont nous pourrions l'obtenir, que ce soit en voyant directement le ministre et ses hauts fonctionnaires ou par la voie des comités du Parlement, je ne pense pas que nous ayons vraiment de préférence pour l'instant.

Le président: Ce qui nous intéresse directement, puisque nous sommes un comité, c'est évidemment le fait que, dès lors que nous recommandions en termes généraux d'étoffer le processus de consultation ou le processus d'ensemble, nous n'en retirerons en fait pas grand-chose. En revanche, si nous formulons des recommandations très précises du point de vue de la procédure, du point de vue du processus parlementaire, si vous me suivez, nous aurons probablement de meilleures chances de réussite parce qu'à mon avis c'est là un objectif commun. C'est du moins ce que je perçois en comité, en en discutant avec d'autres députés et également en entendant tous les témoins qui ont déposé. Nous voulons des détails qui nous aideraient à définir les choses d'une façon un peu plus claire, du moins c'est mon impression.

M. Nuth: L'intérêt d'un renvoi devant un comité, et peut-être M. Nevins ou M. Sandford aimerait dire quelques mots à ce sujet, nous en avons d'ailleurs discuté entre nous, serait sans doute le fait qu'il mettrait au grand jour ce que tout le monde dit, ce que disent tous les autres protagonistes dans notre économie. Cela serait utile. Nous procédons tous à ce genre de consultations à huis clos avec le ministre, mais nous ne sommes jamais certains de ce que les autres secteurs de l'économie vont lui dire à leur tour. En comparaissant devant un comité par contre, vous divulguez vos positions au grand jour et tout le monde peut savoir ce que réclament tous les groupes.

Le président: Monsieur Schellenberg.

[*Texte*]

Mr. Schellenberg: Do you feel that your presentation, if it were in committee, would be as frank as it might be behind closed doors with the Minister, or would you . . . ?

Mr. Nuth: Oh, yes. In our case, I would say categorically that it would not change. Our submission in any instance, we do not hide it. We are one of those organizations that circulate it all over the place. Ours becomes a public statement. The only thing that basically remains in camera is the dialogue that occurs. But I would not fear that process at all.

Mr. Schellenberg: Actually your advice might even become more expansive if you had a chance to review other committee testimony and make recommendations to the Minister based on that.

Mr. Nuth: It could be. If we get a longer timeframe, with a certain period for the budget, there can be an opportunity for us to see what the other players in the economy are saying and why. We are conscious of a necessity of possessing that knowledge.

Mr. Schellenberg: Mr. Chairman, I would like to summarize the brief. What you are saying is you are not necessarily totally concerned with the time of the year that the budget comes out. What you would like to see are two things: One, consultation beforehand, accurate and intense consultation; and two, speedy implementation of those budget measures, so you know where you are coming from.

Mr. Nuth: To your first point, I would add a very important consideration. There is an agenda, not only consultation as such but consultation on something, on a specific list of things. We would hope that would begin to occur, by the way, in this forthcoming next round on the 1986 budget, that there will at least be some indication. It has begun with the discussion papers and we would like to see that developed more fully.

Mr. Schellenberg: I guess it all depends on how speedily the May recommendations are implemented and put through the House of Commons. I hope Mr. Cassidy will take those concerns back to his caucus.

Mr. Nuth: Yes, that is a major concern to us and it is developing again. I understand that there is no clear timeframe yet set for dealing with those budgetary measures. We have had experiences of being hung up for a year and a half, as we were with the MacEachen budget, on certain things that were very important to our industry.

Mr. Schellenberg: In colloquial terms "that ain't no way to do business". Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: You have led right into one of the next questions that I wanted to address—the more we look at the

[*Traduction*]

M. Schellenberg: Pensez-vous que cet exposé que vous nous feriez en comité serait aussi franc que ce que vous pourriez dire à huis clos à un ministre?

M. Nuth: Mais certainement. Dans notre cas, je peux vous dire catégoriquement que cela ne changerait rien. Quoi qu'il en soit, nous ne cachons pas ce que nous disons au ministre. Nous sommes au nombre des associations qui distribuent un peu partout ses prises de position, à tel point que cela devient du domaine public. En fait, la seule chose qui reste à huis clos, est le dialogue à proprement parler, mais c'est un processus que je ne crains absolument pas.

M. Schellenberg: En fait, vos conseils pourraient devenir encore plus fouillés, plus détaillés, si vous pouviez lire les témoignages déposés en comité et si vous pouviez formuler des recommandations au ministre en conséquence.

M. Nuth: C'est possible. Si nous avions davantage de temps, si le budget était étalé sur une période plus longue, nous pourrions à ce moment-là voir ce que les autres parties prenantes dans l'économie ont à dire et pourquoi. Nous sommes conscients de la nécessité qu'il y a pour nous à avoir précisément cette connaissance.

M. Schellenberg: Monsieur le président, j'aimerais résumer le mémoire. Vous nous dites en somme que le moment de l'année où le budget est présenté ne vous tracasse finalement pas beaucoup. Vous aimeriez en revanche deux choses: tout d'abord, des consultations préalables, des consultations précises et intensives et, en second lieu, une mise en oeuvre rapide des mesures budgétaires afin que vous sachiez exactement où vous en êtes.

M. Nuth: Dans le premier cas, je voudrais ajouter un élément très important: il y a un programme, pas seulement des consultations à proprement parler, mais des consultations ponctuelles, sur toute une série de choses bien précises. Nous espérerions que ce processus de consultation commencerait, je le signale incidemment, à l'occasion de la prochaine série d'entretiens à propos du budget de 1986, et que nous aurions au moins une idée de la situation. Le processus a déjà commencé avec les documents de travail budgétaires mais nous aimerions que cela se poursuive d'une façon plus complète.

M. Schellenberg: J'imagine que tout dépend de la vitesse à laquelle les recommandations de mai vont être mises en oeuvre et soumises à la Chambre et j'espère que M. Cassidy en parlera à son caucus.

M. Nuth: Effectivement, c'est un point capital pour nous et c'est à nouveau le cas. Je crois comprendre que ces mesures budgétaires ne sont assorties d'aucun calendrier d'exécution bien arrêté. Il s'est déjà produit que nous ayons eu à attendre un an et demi, comme dans le cas du budget MacEachen, pour voir mises en oeuvre certaines dispositions qui étaient très importantes pour nous.

M. Schellenberg: Ou pour reprendre une expression populaire, «ce n'est pas comme ça qu'on fait marcher la boutique». Merci, monsieur le président.

Le président: Voilà qui nous amène précisément à l'une des questions que je voulais aborder pour suivre—plus nous

[*Text*]

paper before us and the proposals before us . . . It appears that the problem in terms of getting legislation through the House of Commons is not so much a problem in the House as it is in the Department of Finance. In other words, we get the Ways and Means motions relatively early, but we do not end up with the bills. Would you say that parallels the kind of experience that you have had?

Mr. Nuth: I think so, and I think Mr. Sanford may want to comment on some of the practical difficulties of speeding up that process.

Mr. Sandford: It is a matter of draftsmanship. Generally speaking, you get income tax measures and the Ways and Means motions in general terms and you get the transaction taxes in more specific terms. The transaction taxes are ready to go and the others are delayed. It is a matter of probably having a process where, I guess, the transaction taxes are more definite. They usually become effective on the day of the budget, and that is of concern to us. We would like to have a little more lee time, something like six months, because of the construction, getting ready for your new business and everything, getting caught in the middle with these new price changes.

• 1845

The other is a matter of definition. They seem to come forward with concepts, but without having the bills drafted. So you have the two kinds. The commodity taxes are pretty well ready to go, and the next day, National Revenue is out with all the rules and regulations. They have their interpretation bulletins and information bulletins from excise tax, but you cannot have the same thing with income tax because of the complex nature of the tax.

But I think it could be improved upon. Probably if you had the proper dialogue, the problems they encounter in drafting could have been pre-encountered with a dialogue with the private sector, so they would not suddenly run into this kind of problem they did not anticipate. They could have anticipated those and overcome the technical side of things.

The Chairman: One of the options that has been considered by the committee—and certainly, it has been presented to us by several witneses—is instead of having Ways and Means motions adopted or basically tabled with the budget, insisting upon having draft bills tabled with the budget. Have you any comment on that? Do you see some difficulties with that?

Mr. Sandford: That is right. The consultative process seems to come after the budget, and that is why they put forward these Ways and Means motions, and then by the time they get into the bill they may have considerably altered it. That is the

[*Translation*]

examinons ce document qui nous est soumis et les propositions qui nous sont formulées . . . Il semblerait que le problème, du point de vue du passage des mesures législatives à la Chambre des communes, est davantage attribuable au ministère des Finances qu'il ne l'est à la Chambre des communes. En d'autres termes, nous recevons relativement rapidement les motions des voies et moyens, mais nous attendons longtemps les projets de loi corrolaires. Cela correspond-il à votre propre expérience de la chose, diriez-vous?

M. Nuth: Je le pense en effet, et M. Sandford aura sans doute deux ou trois choses à vous dire à propos des problèmes d'ordre pratique qui se posent dès lors qu'on voudrait accélérer le processus.

M. Sandford: C'est une question de texte et de rédaction. D'une façon générale, les dispositions fiscales et les motions des voies et moyens sont rédigées d'une façon générale alors que les textes relatifs aux taxes frappant les transactions sont beaucoup plus précis. Les taxes relatives aux transactions sont prêtes instantanément mais les autres tardent à suivre. Il suffirait à mon avis d'avoir une formule qui permettrait de présenter avec plus de précision les taxes régissant les transactions. En général, ces taxes deviennent exécutoires le jour même du budget, et cela nous pose des problèmes. Nous aimerions avoir un peu plus de temps, six mois par exemple, étant donné que dans la construction, nous devons nous préparer plus longtemps à l'avance et que, dans la situation actuelle, nous nous trouvons pris au piège dès lors que les nouveaux taux deviennent applicables.

Il y a ensuite un problème de définition. Les législateurs semblent avancer toute une série de notions sans pour autant les définir dans les projets de loi. Il y a donc un peu des deux. Les taxes frappant les produits et les marchandises sont quasiment applicables du jour au lendemain, de sorte que le ministère du Revenu national sort toute une série de règles et de réglementation. Il y a les bulletins d'interprétation et aussi les bulletins d'information relatifs à la taxe d'accise, mais par contre, dans le cas de l'impôt sur le revenu, en raison de la complexité de ce domaine, ce n'est pas du tout la même chose.

Je suis néanmoins d'avis que des améliorations sont possibles. Moyennant un dialogue judicieux, les problèmes de rédaction pourraient facilement être résolus au préalable grâce à des entretiens avec le secteur privé, de sorte qu'on éviterait ainsi ce genre de problèmes qu'on ne pouvait pas prévoir. Ces problèmes pourraient ainsi être prévus d'avance et les difficultés techniques pourraient être aplanies.

Le président: L'une des formules que le Comité a envisagée—et plusieurs témoins nous ont d'ailleurs soumis la chose—consisterait à insister pour recevoir des avants-projets de loi en même temps que le budget, ce qui remplacerait la procédure d'adoption des motions des voix et moyens. Qu'en pensez-vous? Cela vous poserait-il des problèmes?

M. Sandford: Certainement. Le processus de consultation semble toujours suivre le budget et c'est pour cette raison que sont déposées les motions des voix et moyens. Au moment où ces motions deviennent des projets de loi, elles ont parfois

[*Texte*]

way they have done it for income tax. This is because of budget secrecy. Perhaps if the secrecy could be removed they would be able to do what you said, but right now the consultative process often occurs after the budget. They put it on the table for discussion by a Ways and Means motion, and sometimes it does not take effect until the next taxation year, anyway. So they say they will take the pressure off that. They will not make that retroactive for this year; they will make it next year, and they will be able to get it all ironed out and everybody will be happy with it by the time the next taxation year comes along. But that is probably the reason, because the budget secrecy process did not allow for consultation.

Mr. Bruce Carson (Researcher for the Committee): I have a comment. You are concerned about your long-term contracts getting caught up in tax changes. I really do not see any way out of that. Do you see any way out of that? There is always concern with budget secrecy, that any commodity changes or transaction tax changes would have to be implemented right away. They have to be able to be implemented on budget night, and that obviously affects you in your long-term contracts. With the thinking the way it is at the present time, there does not seem to be any way out of that.

Mr. Nuth: I think maybe there is, and there already has been. Some of the commodity tax changes are being preannounced. We have had a couple of examples in the last two budgets, where the changes are effective several months down. We had, for example, the January 1 implementation date for the general 1% increase. You may argue about the merits of that change, but at least there is close to seven months' notice for adjustments to take place. In our industry that would cover off a very large segment of fixed-price contracts. It was done in the so-called temporary hike; in our case, to 6% in the October 1 change in the Lalonde budget. So that can happen.

To reverse, to tell the problem from the other side, we got terribly upset in this last budget about 38 days' notice for some very fundamental changes in sales tax to which people simply could not adjust on fixed-price contracts, and the net effect is that the tax is being paid almost as a special surtax on a select group of people who, at random, are unfortunate enough to use those products in their construction contracts.

For example, a roofing contractor who sees the end to an energy conservation scheme that said there was no tax on insulation, and on 38 days' notice it get jumped to to 6%, has fixed-priced contracts. He has to eat that tax. We have a pile of examples like that, where a guy has all his 1985 profits wiped out. So from the standpoint of the government they say:

[*Traduction*]

considérablement changé. C'est ce qui s'est produit dans le cas de l'impôt sur le revenu. Tout cela est dû au secret budgétaire. Si ce secret budgétaire n'existait plus, peut-être pourraient-ils procéder comme vous le disiez, mais pour l'instant, ce processus de consultation se produit souvent après le dépôt du budget. Les propositions sont soumises pour discussion par le biais d'une motion des voix et moyens, et quoi qu'il en soit il arrive qu'il faille attendre l'année fiscale suivante pour qu'elles soient mises en oeuvre. Cela, disent-ils, leur permet de diminuer les pressions, par exemple en éliminant la rétroactivité pour la première année, en faisant en sorte que la mesure en question ne devienne applicable que l'année suivante. Après ce laps de temps, toutes les petites bavures auront été éliminées et tout le monde sera content au moment où commencera la nouvelle année fiscale. C'est probablement là la raison étant donné que le secret budgétaire ne permet pas la consultation.

M. Bruce Carson (chargé de recherche du Comité): J'aurais un mot à dire à ce sujet. Votre problème, ce sont les changements de taxe qui surviennent alors que vous êtes en train d'exécuter des contrats à long terme. Je ne vois personnellement aucune solution. En avez-vous une? Le problème du secret budgétaire se pose immanquablement, dès lors qu'une taxe frappant un produit, une marchandise ou une transaction prend effet immédiatement. Mais il faut que ces taxes prennent cours immédiatement, ce qui de toute évidence a des répercussions pour vos contrats à long terme. Compte tenu de l'attitude qui a cours actuellement, il semble difficile de trouver une solution.

M. Nuth: Il y en a peut-être une, il y en a peut-être toujours eu une. Certaines modifications des taxes frappant les marchandises sont annoncées au préalable. Ce fut le cas une ou deux fois dans les deux derniers budgets, des changements ayant été mis en oeuvre plusieurs mois plus tard. Ainsi, le 1er janvier fut la date choisie pour l'entrée en vigueur de l'augmentation générale de 1 p. 100. On peut bien sûr discuter de l'intérêt relatif de la chose, et au moins tout le monde a-t-il eu un préavis de sept mois pour prendre ces dispositions. Chez nous, une telle formule permettrait de couvrir une très grande partie de nos contrats forfaitaires. Ce fut le cas également pour ce qu'on a appelé l'augmentation temporaire, en l'occurrence pour nous les 6 p. 100 du budget Lalonde du 1er octobre. C'est donc une solution possible.

Inversément, et c'est le revers de la médaille, le dernier budget nous a terriblement mécontentés en raison du préavis de 38 jours applicable à certains changements tout à fait fondamentaux apportés à la taxe de vente, des changements qu'il était impossible de répercuter sur nos contrats forfaitaires; en fin de compte, cette taxe est devenue quasiment une surtaxe spéciale imposée à un petit groupe de gens qui, le hasard voulant, ont eu la malchance d'avoir dans leurs contrats des marchandises ainsi assujetties à cette nouvelle taxe.

Ainsi, un couvreur apprenant que le programme d'isolation domiciliaire se termine et que les matériaux d'isolation vont, dans 38 jours, être taxés à 6 p. 100, peut déjà avoir signé des contrats forfaitaires et c'est lui qui doit absorber la taxe. Nous avons une tonne d'exemples de ce genre, énormément de gens dont tous les bénéfices de 1985 ont disparu à cause de cela. Le

[*Text*]

Well, we have to implement the measures on budget night. I do not really accept that as a valid nor as a proper way, in today's world, of proceeding with some of these tax changes. I think there are a number of instances where, despite the government's needs and its plans, some notice can be given.

• 1850

Mr. Carson: Thank you.

Mr. Sandford: One other point: It also gives time for those technical errors that do occur even with proper consultation to be ironed out prior to implementation so you do not have Orders in Council and all sorts of people asking for special consideration and it was clearly not the intent to tax a certain commodity or a certain article and it just crept in because of technical error. If you had some lead time then this could be taken care of prior to implementation.

The Chairman: I think that exhausts the questions we have. Are there any other comments you would like to make?

Mr. Nuth: No, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much. I appreciate your very clear and brief brief, as has already been expressed. It has been most interesting and most helpful. Thank you.

This meeting stands adjourned.

[*Translation*]

gouvernement part donc du principe qu'il doit mettre en oeuvre les mesures fiscales le soir du budget, mais pour moi cet argument n'est ni valide, ni valable dans la conjoncture actuelle, et il y aurait toute une série de cas pour lesquels, malgré les besoins et les projets du gouvernement, il serait possible de donner un certain préavis.

M. Carson: Je vous remercie.

M. Sandford: Autre chose encore: ce préavis permettrait également d'éliminer les erreurs techniques qui se produisent souvent, même lorsqu'il y a consultation dans les règles, ce qui éviterait d'avoir à recourir à des ordonnances et à entendre toutes sortes de gens demander un traitement spécial comme cela se produit lorsqu'une erreur technique a pour effet de frapper tel ou tel produit, tel ou tel article, alors que ce n'était pas du tout cela l'intention. Avec ce préavis, ce genre de problème pourrait être réglé avant la date d'application.

Le président: Voilà qui met fin je crois à nos questions. Auriez-vous autre chose à ajouter?

M. Nuth: Non, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie. Votre mémoire a été très précis et concis à la fois, nous l'avons déjà dit. Il était très intéressant et il nous a été très précieux. Je vous remercie.

La séance est levée.

Canada Post Canada
Book Tarif
Rate des livres
K1A 0S9
OTTAWA

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Wednesday, October 16, 1985

Chairman: Albert Cooper

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

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

WITNESS:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

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 Canadian Construction Association:

Robert Nuth, President;
William Nevins, Chief Economist;
Keith Sanford, Tax advisor.

De l'Association canadienne de la construction:

Robert Nuth, président;
William Nevins, économiste en chef;
Keith Sanford, conseiller sur la fiscalité.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Wednesday, October 16, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 8

Le mercredi 16 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25652—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Ian Deans
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Michael Cassidy
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 70(6)(*b*)

On Monday, October 14, 1985:
Simon de Jong replaced Nelson A. Riis.

On Wednesday, October 16, 1985:
Ian Deans replaced Simon de Jong.

Conformément à l'article 70(6)*b*) du Règlement

Le lundi 14 octobre 1985:
Simon de Jong remplace Nelson A. Riis.

Le mercredi 16 octobre 1985:
Ian Deans remplace Simon de Jong.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 16, 1985
(11)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 3:40 o'clock p.m., this day, the Vice-Chairman, Jean-Pierre Blackburn, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn and Doug Lewis.

Alternates present: Michael Cassidy, Bruce Halliday and Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witness: *From the Canadian Federation of Independent Business*: Jim Bennett, Vice-President.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

Jim Bennett made a statement and answered questions.

At 4:38 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 OCTOBRE 1985
(11)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 15 h 40, sous la présidence de Jean-Pierre Blackburn, vice-président.

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn et Doug Lewis.

Substituts présents: Michael Cassidy, Bruce Halliday et Allan Lawrence.

Également présents: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoin: *De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante*: Jim Bennett, vice-président.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbaux et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Jim Bennett fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 h 38, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Wednesday, October 16, 1985

• 1539

Le vice-président: Bonjour à tous. J'ai le plaisir d'accueillir nos deux témoins: M. Jim Bennett, vice-président de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante ainsi que M. Richard Graham, directeur national.

• 1540

Nos témoins ont sûrement un point de vue à exprimer en ce qui concerne le processus budgétaire canadien et les propositions d'amélioration. Un membre de l'opposition doit assister aux délibérations, mais je pense qu'il est préférable que nous commençions immédiatement. Cette personne pourra se joindre à nous en cours de route. Je cède donc la parole à monsieur Bennett, ou à monsieur Graham.

M. Jim Bennett (vice-président, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante): Merci, monsieur le président.

An hon. member: On a point of order, Mr. Chairman. Do you have a written submission?

Mr. Bennett: No, we do not. We have a very few short opening statements, Doug, and then we will be willing to get into the discussion if anything comes up.

Mr. Chairman, we do not have a prepared text. We in fact have very few difficulties with the discussion document as written, but we felt it is just as important for us to be here when we approve of a government initiative as it is for us to appear before a committee when we are critical. We think the process of consultation, not only as outlined in the document but as engaged in by your party at least, is very important. We appreciate your giving us some of your time today.

I would like to begin by giving a few comments on some of the specific items in the paper. If there are any questions, we would be pleased to try to answer them. Basically, I will go through the document issue by issue and touch on some of the items.

The federation understands the concern with the uncertainty that currently exists with budgetary timing. Although the consultation process with regard to the last budget was a definite improvement over previous budgets, there still is room for improvement. Even recently, for example, we were invited to appear before the Minister of the Department of Finance with as little as one week's notice. We take the process seriously enough that we do not think this can be allowed to continue.

I want to comment briefly on the use of discussion papers, which was outlined on page 4 of the document, because we think this document in itself and some of the other discussion papers on corporate taxation, minimum tax, included with the May budget, are very important initiatives.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mercredi 16 octobre 1985

The Vice-Chairman: Good afternoon everyone. I am pleased to welcome our two witnesses: Mr. Jim Bennett, Vice-President of the Canadian Federation of Independent Business as well as Mr. Richard Graham, National Director.

I am sure our witnesses would like to give us their opinion regarding the Canadian estimates process as well as their recommendations for improvement. A member of the opposition should be in attendance, but it would be better to start right away. That person could join us later on. I will then give the floor to Mr. Bennett or Mr. Graham.

Mr. Jim Bennett (Vice-President, Canadian Federation of Independent Business): Thank you, Mr. Chairman.

Une voix: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Avez-vous un mémoire écrit?

M. Bennett: Non, nous n'en avons pas. Nous allons commencer par faire une brève déclaration liminaire, Doug, et nous serons ensuite prêts à passer au débat.

Monsieur le président, nous n'avons pas de texte. Même si nous sommes en général d'accord avec le document de discussion, nous avons jugé tout aussi nécessaire de venir comparaître devant vous que si nous avions des critiques à formuler. Nous trouvons que le processus de consultation que votre parti a appliqué, et non pas celui qui est écrit dans le document, revêt énormément d'importance. Nous vous savons gré de nous avoir invité à venir vous rencontrer aujourd'hui.

Je vais commencer par aborder certains aspects précis de votre document. Nous serons heureux ensuite d'essayer de répondre à vos questions, s'il y en a. Je vais aborder certains aspects du document, les uns à la suite des autres.

La Fédération comprend très bien que l'on puisse s'inquiéter de l'incertitude qui règne à l'heure actuelle au niveau du calendrier d'exécution du budget. Il y a encore énormément de place à l'amélioration, même si le processus de consultation qui a précédé l'établissement du budget précédent constituait une nette amélioration par rapport au budget précédent. Le ministre des finances nous a encore dernièrement invités à venir le rencontrer avec une seule semaine de préavis. Selon nous, le budget est un processus tellement important qu'il ne faudrait pas que cette situation se maintienne.

A la page quatre du document, on traite de l'usage qu'il est fait des documents de travail. J'ai quelques commentaires à faire à cet égard car j'estime que ce document ainsi que les autres qui portent sur l'impôt sur les sociétés ainsi que l'impôt minimal qui accompagnaient le budget de mai constituent des mesures novatrices très intéressantes.

[*Texte*]

I think one of the proposals we would hope that Members of Parliament would think had some merit is that when discussion papers are delivered before a budget, as we think they should be and as is outlined in here, we would think the appropriate committees of the House and the Senate should have the right in the case of a green paper, and the obligation in the case of a white paper, to hold public hearings such as this with the power to subpoena witnesses, particularly departmental officials who have prepared the discussion paper. I think it is fine for a Minister or Ministers to say they are going to put out discussion papers and are going to have consultation, but if the department is serious about trying to have Parliament understand the technical documents and an awful lot of the issues coming down in a budget, those discussion papers should be the issue of discussion with the appropriate standing committees before they get to the budget. I would think in that way the process of getting issues out for consultation beforehand would be enhanced.

This would give a forum for discussions on some of these relatively controversial issues—for example, the capital gains exemption, which our organization is solidly behind. We hear rumblings that some of the opposition parties, for example, do not understand all the merits of it. I would think having the discussion papers go to committee would help the overall consultation process.

In this section on budget dates, they also talk about budgetary briefings. One of the difficulties we have had for a number of years is that business, labour, consumer and voluntary group representatives do not get the same treatment as the press. We do not get detailed briefings or have four or five hours to go through the budget documents beforehand. Basically, we have to go out and wing it, based on a superficial skimming-through of the document or by listening to the speech.

• 1545

An hon. member: You mean you are relegated to the inferior position of Members of Parliament.

Mr. Bennett: I understand that some of the critics do get a briefing. If they do not, they should. But it is an area in which we think that if government really does want informed comments on the budgetary process it is important that they do open up their briefings. This becomes even more of a problem if the borrowing authority is tabled at the same time as the budgetary documents. I would think the opposition parties are going to be very involved in looking at the borrowing authority documents, and the commentary on the budget policy items themselves could be even more superficial, in the view of a lot of the outside critics, than it already is.

We have a concern, I think, over the concept of a fixed budget date, which we find very attractive. It does not become too rigid. There could be, I think, psychological problems if something comes up where special budgetary measures are needed. If there seemed to be too much of a panic or too much

[*Traduction*]

J'espère que les députés retiendront une recommandation en particulier. En effet, nous sommes d'accord avec un des principes dont il est question dans le document, à savoir que les comités compétents de la Chambre et du Sénat aient le droit, dans le cas d'un Livre vert, et l'obligation, dans le cas d'un Livre blanc, de tenir des audiences publiques comme celle-ci et soient habilités à citer des témoins à comparaître, plus particulièrement, les fonctionnaires du ministère qui ont rédigé le document de discussion émis avant le budget. C'est très bien qu'un ministre ou des ministres déclarent leur intention de publier des documents de discussion et d'effectuer des consultations mais si le ministère veut vraiment faire comprendre au Parlement les nombreux aspects techniques inhérents à un budget, ces documents devraient être soumis aux comités permanents compétents avant le dépôt du budget. D'après moi, cela faciliterait les consultations sur les diverses questions à l'étude.

Cette façon de procéder permettrait la discussion sur certains aspects relativement controversés, comme l'exemption au titre des plus-values, que notre organisation appuie entièrement. La rumeur voudrait que certains partis d'opposition n'en comprennent pas le bien-fondé. D'après moi, si les comités étaient saisis des documents de discussion, cela faciliterait le processus général de consultation.

Dans le chapitre sur les dates du budget, il est également question de séances d'information. Depuis de nombreuses années, nous avons un grave problème et c'est que les entreprises, le monde du travail, les consommateurs et les groupes de bénévoles ne sont pas traités sur le même pied que la presse. Il n'y a pas de séances d'information détaillée à notre intention et on ne nous accorde pas non plus quatre ou cinq heures pour consulter les documents du budget avant qu'ils ne soient déposés. Cela veut donc dire que nous devons improviser à partir d'une lecture superficielle du document ou de la lecture du discours.

Une voix: Vous voulez dire que vous êtes considéré comme un simple député.

M. Bennett: Je crois savoir qu'il y a des séances d'information à l'intention de certains critiques. Si ce n'est pas le cas, ce devrait l'être. Si le gouvernement veut vraiment entendre des critiques bien fondées sur son processus budgétaire, il faudrait qu'il nous invite à ces séances d'information. Si les pouvoirs d'emprunt sont déposés en même temps que les documents budgétaires, cela amplifie d'autant plus le problème. Les partis d'opposition ont à mon avis besoin d'examiner à fond les documents sur les pouvoirs d'emprunt. Et je pense que les observations sur les divers aspects de la politique budgétaire pourraient être encore plus superficielles, de l'avis de nombreux critiques de l'extérieur, que ce n'est le cas.

L'idée d'un budget à date fixe est fort attrayante mais nous inquiète quand même un peu. Il ne faudrait pas être trop rigide. En effet, cela pourrait entraîner des problèmes d'ordre psychologique si une suggestion survenait qui nécessitait la prise d'une mesure budgétaire spéciale. Dans un cas de

[*Text*]

of an emergency, it could end up spooking the markets more than the existing structure. For this reason, we support the concept of a trial period for this fixed budget date.

We like the idea of a spring date because we are concerned with the need to deal with the budget legislation as much as possible prior to the summer recess. If you look at this year's experience, the budget in May, which had a number of items that we found very attractive, was basically just left there during the summer. Because of other considerations, it has not really received the attention of the parliamentary agenda that we think it should. We are soon going to be approaching the next fiscal and taxation year, and people have no idea as yet how many of the items in the budget, if any, are going to get through.

We are getting feedback from our members that they very much like the capital gains exemption provision. I was down in your riding recently, Dr. Halliday, and I found that all the cattlemen and others I was dealing with find it very attractive. But they are not sure it will ever be passed, or if it is how long it will last. That kind of skepticism I think is created by the uncertainty with the timing.

If we look at the proposals in here for an early spring date for introduction of the budget, we would like to encourage as much certainty as possible. We think that any legislation not covered by the provisional implementation section, which we will deal with a bit later, and tabled with a budget in late January or early February should be passed before Parliament recesses for the summer. Then, for people who are going to do their planning, if it is going to be introduced more than likely the following January, we can make sure it gets the priority it deserves. It will also free up the fall for the committee to hear input on discussion papers and on some of the other technical issues, which are mentioned later in this document, that are going to be referred to committee.

As for the question of the whole borrowing authority, this matter puzzles us a bit. The alternative approaches suggested on pages 10 and 11 for getting the House approval for borrowing authority for a fiscal year before the start of that year basically is a subject on which we feel members of Parliament are more qualified than we are to work out the technical details. We find the principal of having borrowing authority approved in advance of the year makes sense, but we question whether either or both of the approaches suggested in there are going to limit the ability of Members of Parliament to review and to scrutinize government spending adequately. I suppose somewhat naively we could ask: Do the main estimates have to be tabled after the budget, as proposed in this document? From my reading of it, it says the Standing Orders indicate they must be tabled by March 1. Why could they not be tabled in October, the estimates for the year that is going to start, say, the following April, so that you people actually have enough time to go through the items in committee, have the officials there months in advance rather than having them

[*Translation*]

panique ou de grande urgence, le système pourrait avoir un effet beaucoup plus négatif sur les marchés que la structure existante. Il serait donc préférable à notre avis de commencer par une période d'essai.

L'idée du printemps nous convient car il importe que la loi soit adoptée avant l'ajournement de l'été. Il y avait dans le dernier budget déposé au mois de mai toutes sortes de nouvelles dispositions fort attirantes qui ont été laissées en suspens tout l'été. Les circonstances ont fait que le budget n'a pas obtenu la considération qu'il méritait dans le calendrier parlementaire. La prochaine année financière et fiscale approche à grands pas mais personne ne sait encore quels sont les postes budgétaires qui seront adoptés.

Nos membres nous font savoir s'ils sont très contents de cette disposition sur les exemptions au chapitre des gains en capitaux. Il n'y a pas très longtemps, docteur Halliday, je me suis rendu dans votre circonscription et j'ai constaté que les éleveurs de bétail et les autres avec qui j'ai traité étaient très favorables à cette disposition. Mais ils ne savent pas encore si elle sera adoptée ni pendant combien de temps ils pourront en bénéficier. L'incertitude qui plane sur le calendrier d'exécution rend les gens sceptiques.

Il serait bon que le budget soit déposé à date fixe, par exemple, au début du printemps ce qui entraînerait un degré de certitude tout à fait intéressant. Les lois qui ne seraient pas couvertes par le chapitre sur la mise en vigueur provisoire dont nous traiterons un peu plus tard et qui seraient déposées en même temps que le budget à la fin janvier ou au début de février pourraient être adoptées avant que le Parlement n'ajourne pour l'été. Cela permettrait une meilleure planification surtout si le budget est déposé le mois de janvier suivant. Nous pourrions alors lui accorder la priorité qu'il mérite. Le Comité pourrait alors profiter de tous les mois d'automne pour obtenir l'apport sur les documents de discussion et certains autres aspects techniques dont il est question un peu plus loin dans ce document et qui seront renvoyés au Comité.

La question des pouvoirs d'emprunt nous laisse perplexes. A notre avis, les députés sont beaucoup plus compétents que nous pour aplanir les détails techniques des solutions de rechange qui sont proposées aux pages 10 et 11 pour ce qui est d'obtenir l'approbation de la Chambre sur le pouvoir d'emprunt pour une année financière donnée avant le début de cette année. Selon nous, le principe de l'approbation des pouvoirs d'emprunt avant le début de l'année est tout à fait raisonnable. Reste à déterminer cependant si l'une ou l'autre des approches proposées ici ne risquent pas de limiter la capacité des députés de passer en revue et d'étudier les dépenses du gouvernement de manière satisfaisante. C'est peut-être naïf de ma part, mais j'aimerais savoir si les prévisions budgétaires doivent être déposées après le budget, selon ce document. D'après ce que j'ai cru comprendre, il semble que le règlement stipule qu'elles doivent être déposées au 1er mars. Pourquoi les prévisions ne peuvent-elles pas être déposées en octobre pour l'année débutant le mois d'avril suivant, ce qui permettrait au Comité de l'étudier dans les détails et d'inviter les fonctionnaires trois

[*Texte*]

introduced in February when you will try to rush everything through by April 1?

• 1550

In general terms, the whole question of budgetary authority and the introduction of estimates is one that members of this committee and other Members of Parliament I think have far more expertise on than anyone in the private sector.

In the section dealing with technical matters, we wholeheartedly support the suggestion to bring technical matters to appropriate standing committees separately from the budget before the budget in which they are going to be implemented. If amendments to the Standing Orders are required, we very much support Parliament making those amendments.

On the concept of provisional implementation of taxation measures, in general we take the position that taxes should not be collected until there is a legislative basis for them, although we recognize the need for swift and stealthy action to change excise taxes in the middle of the night so that no one gets a free tank of gas at the old price. In general, we think it is important that the rules of the game be laid out beforehand, before taxes are collected. Like you, none of us want the rules changed in the middle of the game. The proposal for dealing with technical changes, as mentioned above, solves part of that problem. The concept of a provisional implementation act goes a long way toward creating more certainty regarding the status of tax measures, because right now people cannot get refunds. Revenue Canada basically cannot do its job. Although we have not yet seen it in the life of this Parliament, all of you are well aware of budgets hanging around a year or two after they were introduced in Parliament and people not knowing whether they could plan according to those budgetary measures.

The 180 sitting-day requirement that is mentioned for these provisional implementation measures seems ample time to review a measure. Again, you and your colleagues are better qualified than we are to know whether that is too many or too few. Our only concern is that the legislation, once tabled, be passed as quickly as possible so that there is some certainty in taxation planning.

The 180 days gives us some concern in that it seems to impose the possibility for filibustering. If, heaven forbid, the opposition parties decided they did not like certain of the investment incentives or some of the other measures and the thing had been allowed to slip until very late in the game, it is very much like a time clock running out; as soon as it hits the 180 days the measure is void. So you people know better than we do the rules and tactics of the House and . . .

Mr. Cassidy: You should mention that on many occasions the government does not bring its legislation forward for 150 days.

[*Traduction*]

mois à l'avance, plutôt que de déposer ces prévisions au mois de février et d'être obligés de se dépêcher pour être prêts au 1er avril?

En règle générale, il me semble que les membres de ce Comité et les autres députés ont beaucoup plus d'expérience que les représentants du secteur privé en ce qui concerne les pouvoirs budégaires et le dépôt du budget.

Nous appuyons entièrement la recommandation selon laquelle les questions d'ordre technique pourraient être soumises aux comités permanents compétents avant le budget qui les mettra en vigueur. Et si pour ce faire il faut modifier le règlement, nous y encourageons le Parlement.

En ce qui concerne maintenant la mise en vigueur provisoire de mesures fiscales, nous estimons que les impôts ne devraient pas être perçus avant l'adoption de la loi, même si nous reconnaissons la nécessité de prendre des mesures rapides et strictes pour modifier les taxes d'accise au beau milieu de la nuit et ainsi éviter que quiconque puisse remplir son réservoir d'essence à l'ancien prix. Mais en règle générale, nous pensons qu'il est important que les règles du jeu soient établies d'avance, avant que les impôts ne soient prélevés. Personne n'aime voir les règles du jeu changer en cours de route, ni vous ni nous. Les recommandations concernant les modifications techniques règlent partiellement ce problème, comme nous l'avons dit tout à l'heure. Le principe de la mise en vigueur provisoire de la loi créerait, je pense, plus de certitude sur la mesure fiscale puisque personne à l'heure actuelle ne peut obtenir de remboursement. Revenu Canada ne peut pas faire son travail. Même si cela ne s'est jamais produit pendant la durée de cette législature, vous savez tous qu'il y a des budgets qui traînent pendant un an ou deux après leur dépôt ce qui empêche les gens d'aligner leur planification sur ces mesures budgétaires.

L'exigence des 180 jours de séance pour les mesures de mise en vigueur provisoires semble, d'après nous, entièrement suffisante pour permettre de passer une mesure en revue. Mais encore une fois, vous et vos collègues, vous êtes plus compétents que nous pour déterminer combien de temps il vous faut. Tout ce que nous voulons, c'est que la loi une fois déposée soit adoptée le plus rapidement possible pour permettre une meilleure planification fiscale.

Ces 180 jours nous préoccupent en ce sens qu'ils ouvrent la voie à l'obstruction systématique. Dieu nous en préserve, mais si les partis d'opposition n'aiment pas certaines mesures incitatives d'investissement ou n'importe quelle autre mesure, ils peuvent faire traîner les choses et dès la limite des 180 jours atteinte, la mesure devient nulle et non avenue. Mais vous connaissez mieux que nous le règlement et les stratégies utilisées à la Chambre . . .

M. Cassidy: N'oubliez pas de dire qu'il faut souvent plus de 180 jours au gouvernement pour déposer des projets de lois.

[*Text*]

Mr. Bennett: Well, as I say, our concern is that it does come forward. For example, we have today tabled information on capital gains showing that our members, finding it very attractive, are planning to do an awful lot of investing. But as I mentioned before, an awful lot of them are uncertain as to whether it is ever going to get through. Although we know there are other very urgent and perhaps more sensational items in the House than the capital gains tax and the budgetary measures from May, we would very much like to see them passed so that people could approach the January taxation year with some kind of certainty.

• 1555

With regard to the section on the parliamentary process, following the introduction of the seriously flawed November 1981 budget, which I think all of us basically refer to as the infamous MacEachen budget, CFIB proposed that consideration of tax proposals be referred to the standing committees instead of to the Committee of the Whole. Although subsequent budgets in general, and the last one in particular, have been a great improvement from that disastrous document as far as the small business community is concerned, we see no reason to change our recommendations. We therefore support the proposal found on page 24 to amend the Standing Orders to permit the change so that budgetary documents do go to standing committees.

With regard to budgetary secrecy, we submit the discussion paper's proposal for dealing with technical changes and submit that our earlier suggestion that discussion papers go to committee will help eliminate some of the difficulties created by the alleged need for secrecy.

In closing, we want to thank you again for allowing us to speak to you today and to encourage support for the direction outlined in this well-named proposal for improvement. Thank you.

Le vice-président: Je vous remercie, monsieur le président.

Nous passons maintenant à la période des questions. Monsieur Lewis.

Mr. Lewis: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Bennett, I appreciate your taking the time to come and give us your views on what we are trying to do here. I would like to comment on a couple of things, or follow up on a couple of comments you made.

I would like to first of all address informed public comment. I believe this is the first time that has been suggested to the committee. I can see your need to . . . People come to you for comment and you want it to be as informed as possible. I guess you are talking about a lock-up.

Mr. Bennett: Exactly.

[*Translation*]

M. Bennett: Comme je l'ai dit, c'est le dépôt de la loi qui nous préoccupe. Nous avons déposé par exemple aujourd'hui des documents sur les gains en capitaux qui montrent que nos membres trouvent cette mesure fort attirante et qu'ils comptent investir beaucoup. Mais comme je l'ai dit plus tôt, beaucoup se demandent si cette mesure sera effectivement mise en vigueur. Même si nous savons qu'il y a des sujets à la Chambre qui sont beaucoup plus urgents que l'impôt sur les gains en capitaux et les mesures budgétaires qui remontent au mois de mai, nous aimerions bien que la loi soit adoptée de manière à donner un certain degré de certitude au public puisque l'année d'imposition commence au mois de janvier.

Pour le processus parlementaire, suite au dépôt du fameux budget de novembre 1981 qui contenait tellement de lacunes et que tous nous qualifions d'infâme budget MacEachen, la fédération propose que les principes budgétaires soient soumis au comité permanent au lieu du comité plénier. Même si les budgets ultérieurs en général et le dernier, plus particulièrement, constituait une nette amélioration par rapport à ce document désastreux pour la petite entreprise, nous ne voyons pas l'utilité de modifier nos recommandations. Nous appuyons par conséquent la recommandation de la page 24 concernant la modification du Règlement de manière à permettre que les documents budgétaires soient remis au comité permanent.

En ce qui concerne le caractère secret du processus budgétaire, nous pensons que la recommandation du document de discussion sur les changements techniques et notre recommandation antérieure proposant que les documents de discussion soient transmis au comité, contribueront à supprimer certains problèmes qu'entraînaient ce soit disant besoin de protéger le secret du processus.

Et en conclusion, nous tenons à vous remercier encore une fois de nous avoir invités à comparaître aujourd'hui et nous vous encourageons à suivre la voie que vous vous êtes tracée pour obtenir ces réelles améliorations. Merci.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Chairman.

Let us proceed now with the question period. Mr. Lewis.

M. Lewis: Merci, monsieur le président. Monsieur Bennett, je vous sais gré d'avoir pris le temps de venir nous exposer votre point de vue sur ce que nous essayons d'accomplir ici. Je vais commencer par faire une ou deux observations qui font suite à certains de vos propos.

Je vais commencer par aborder la question d'une opinion publique bien documentée. C'est la première fois je pense, que l'on a abordé cette possibilité en comité. Je comprends votre besoin de . . . On vient vous demander conseil et je comprends que vous vouliez donner des renseignements aussi bien documentés que possible. Vous voulez sans doute parler d'une séance secrète.

M. Bennett: C'est juste.

[*Texte*]

Mr. Lewis: How would representatives from interested parties view a lock-up? What sorts of rules would you see a government putting forward that would not be offensive to interested parties and yet maintain the budget's secrecy that has traditionally been there?

Mr. Bennett: I would think it would basically have to be the same kind of a process, Mr. Lewis, as the press or any opposition critics have to go through. You would go in well in advance—a number of hours in advance, given the size of the last three or four budgets—and not come out until the speech had started, at the very earliest. In some ways, it would be preferable if you did not come out until well into the speech. Quite often, for example, our own organization is asked by CBC or CTV to be on some kind of panel; they want you there just before the Minister of Finance finishes, and they basically have you locked up for the rest of the night.

We would be able to say something that I think would be far more informed if we knew some of the time-bombs that we eventually found in the MacEachen budget were not hidden away in the fine print. As you might recall, initial comment was very favourable with people just looking at all the brave rhetoric about fairness, equity and all the rest of it. It was not until they got into the back pages that they suddenly realized what had been done to them.

Mr. Lewis: Okay. Secondly, on the fixed budget date, I would take it we have your support for a fixed budget date. My only concern is that rigidity might be seen to preclude governments moving at other times in the year and making too much of a thing out of whatever moves the government makes.

Mr. Bennett: Yes. Examples were given in here of issues that might lead to change in the fixed budgetary time—an election is obviously understandable, but the other was the oil price crisis. There may well be events that are of a lesser magnitude than the oil price crisis but still would need certain legislation brought forward and the Minister might well want to bring a budget or a mini-budget down in October. Yet the fact that he announced he was going to do it could spook the financial community if we were in the middle of ongoing uncertainties such as the current bank uncertainty.

• 1600

Mr. Lewis: Okay. I have two more short questions, Mr. Chairman.

The third question would be the question of certainty. My concern is that we get more certainty out of the budget process. Whether you like the budget or do not like it, the problem that accountants, lawyers and business people have is that they do not know what the rules are.

Mr. Bennett: Exactly.

Mr. Lewis: So I want to ask two questions around that. Number one is, have you ever done a mandate to your people asking the question: Would you prefer to see budget legislation

[*Traduction*]

M. Lewis: Mais le représentant des parties intéressées, comment conçoivent-ils ces séances secrètes? D'après vous, quels sont les règlements que le gouvernement devraient prévoir de manière à ne pas vexer les parties intéressées et à conserver le caractère secret du budget qui est après tout la tradition?

M. Bennett: D'après, monsieur Lewis, il faudrait que ce processus soit essentiellement le même que celui auquel sont assujettis les critiques de l'opposition et la presse. Il faudrait que les gens soient enfermés quelques heures d'avance, vu l'ampleur des trois ou quatre derniers budgets et qu'ils ne puissent sortir qu'une fois le discours commencé, à tout le moins. À certains égards, il vaudrait même mieux que personne ne sorte avant que le discours ne soit bien amorcé. En effet, il arrive souvent que la CBC ou la CTV invite des représentants de notre organisation à participer à une table ronde. Les chaînes de télévision comptent sur notre participation juste avant que le ministre des Finances ne termine son discours et nous retiennne toute la soirée.

Notre rapport serait de loin supérieur si nous étions au courant à l'avance de certaines des mauvaises surprises bien cachées dans les petits caractères comme ce fut le cas du budget MacEachen. Vous vous souvenez sans doute que la première réaction était très favorable parce que les gens s'étaient attachés uniquement au belles paroles ronflantes sur la justice et l'égalité. Ce n'est qu'une fois qu'ils ont lu tout le budget qu'ils ont compris ce qui les attendait.

M. Lewis: D'accord. Mais je crois comprendre que vous êtes en faveur d'un cycle budgétaire fixe. Je crains cependant que si nous sommes trop rigides, les gouvernements ne voudront pas prendre de mesures à aucune autre époque de l'année et que s'ils le font, ils seront beaucoup trop critiqués.

M. Bennett: C'est juste. On a cité des exemples ici de situations susceptibles d'exiger des changements au niveau des cycles budgétaires fixes, comme, bien entendu, des élections. Mais l'autre exemple que nous avons cité est celui des prix du pétrole. Il peut se produire des événements d'une portée plus restreinte que la crise des prix du pétrole, qui appellent néanmoins un projet de loi et le ministre pourrait fort bien vouloir présenter un budget ou un mini-budget en octobre. Pourtant, s'il l'annonçait, cela pourrait effrayer les milieux financiers, surtout si nous étions en pleine incertitude comme c'est le cas actuellement à cause des banques.

M. Lewis: Très bien. J'ai encore deux brèves questions, monsieur le président.

Ma troisième question porte sur la certitude. je voudrais que le processus budgétaire nous donne plus de certitude. Que le budget plaise ou non, le problème des comptables, des avocats et des chefs d'entreprise, c'est qu'ils ignorent les règles du jeu.

M. Bennett: Exactement.

M. Lewis: Je veux donc vous poser deux questions à ce sujet. D'abord, avez-vous interrogé vos membres sur la question suivante: préférez-vous voir déposer un budget au mois de

[*Text*]

initiated in a January budget passed by whatever date? Have you ever done any questions on this?

Mr. Bennett: No.

Mr. Lewis: Would it be possible to get you to do some questions on it?

Mr. Bennett: It could be possible. On a lot of those issues, when we try to go to our members on something they would consider relatively technical we get a very high level of uncertain response. An awful lot of them, if we would ask them if they would like a requirement that the budget legislation has to be passed in the year in which it is introduced, I think we would get a fairly clear response. But the more complicated you make it, the more pros and against, the higher the uncertainty.

Mr. Lewis: I appreciate that. I think you are probably right on that.

Last question: How much attention does an organization such as yours pay to the ways and means motions and the technical wording thereof which come down on or about the time of the budget as opposed to the actual law which we are waiting for? Where do you make your moves? Do you make your moves on the broad concept of the budget, on the ways and means motions or on the actual legislation?

Mr. Bennett: Both—a typical Canadian answer. Our initial reaction to the budget and to the ways and means motion basically determines our stance. After that, when the legislation comes down and our tax advisers—because we have a tax consultant who has been with us for 14 years now and he is a past president of the Canadian Tax Foundation, he and a couple of tax lawyers who are on our board of directors—not only go through the budget documents with us, but they do go through the legislation. If we have difficulties with the legislation our process in the past has been to go to senior officials and to the Minister to try to change it. But our usual response . . . The MacEachen budget is hopefully the exception that will prove the rule. We basically started our fight based on the budget document and then with every amendment he made after that we kept criticizing it as it went on.

Mr. Lewis: Would you find it preferable to be dealing with legislation at the first instance as opposed to ways and means motions which you then have to translate into legislation?

Mr. Bennett: Yes. It basically eliminates one step, and that is why we like the suggestion with the technical papers that if you look at, say, a January discussion date, the House committees would have had those techncial papers six months beforehand and you would have had the chance to go through them and the draft legislation would be sitting there already worked out with all the witnesses having been heard before budget date came down. I think that would move us well along the way toward creating a lot more certainty.

Mr. Lewis: Thank you. That is all I have, Mr. Chairman.

Le vice-président: Monsieur Cassidy.

[*Translation*]

janvier, quelle que soit la date de son adoption? Avez-vous déjà posé cette question?

M. Bennett: Non.

M. Lewis: Pourriez-vous la leur poser?

M. Bennett: Peut-être. Dans bon nombre de cas semblables, c'est-à-dire lorsque nous interrogeons nos membres sur ce qu'ils considèrent des points assez techniques, beaucoup déclarent qu'ils sont «sans opinion». Si on le leur demandait, un grand nombre de nos membres répondraient assez clairement qu'ils souhaitent l'adoption du budget l'année de sa présentation. Toutefois, plus les questions sont compliquées, plus il faut peser les avantages et les inconvénients, et plus le niveau d'incertitude est élevé.

M. Lewis: Je comprends. Je crois que vous avez probablement raison.

Ma dernière question: un organisme tel que le vôtre accorde-t-il autant d'attention aux motions de voies et moyens et au libellé technique qui les accompagne qu'au budget lui-même? Quand agissez-vous? Réagissez-vous aux idées générales que contient le budget, aux motions de voies et moyens ou au projet de loi comme tel?

M. Bennett: Aux deux—réponse typiquement canadienne. Notre première réaction au budget et à la motion de voies et moyens détermine essentiellement notre position. Ensuite, lorsque le projet de loi est présenté, nos conseillers fiscaux—car nous avons déjà depuis 14 ans le même conseiller fiscal, l'ancien président de la *Canadian Tax Foundation*, et donc ce spécialiste et quelques fiscalistes qui font partie du conseil d'administration—étudient non seulement les documents budgétaires avec nous, mais aussi le projet de loi. Si nous entrevoyons des problèmes dans le projet de loi, comme par le passé, nous approchons les hauts fonctionnaires et le ministre pour essayer d'influencer les modifications. Toutefois, notre réaction habituelle . . . On peut espérer que le budget MacEachen sera l'exception qui confirme la règle. En effet dans ce cas, nous avons essentiellement commencé par combattre le document budgétaire pour ensuite critiquer au fur et à mesure chaque amendement que le ministre présentait.

M. Lewis: Jugez-vous préférable d'être saisi dès le départ du projet de loi plutôt que des motions de voies et moyens qu'il vous faut ensuite traduire en projet de loi?

M. Bennett: Oui. Essentiellement, cela élimine une étape, et c'est pourquoi nous aimons la suggestion selon laquelle s'il est prévu qu'on doit discuter du budget au mois de janvier, les comités de la Chambre seraient saisis des documents techniques six mois plus tôt et ainsi, après étude, on pourrait mettre au point le projet de loi et entendre tous les témoins avant la date prévue pour la présentation du budget. Je crois que cela apporterait une plus grande certitude.

M. Lewis: Merci. C'est tout ce que j'avais à demander, monsieur le président.

The Vice-Chairman: Mr. Cassidy.

[*Texte*]

Mr. Cassidy: I just have a brief question, Mr. Bennett. I hear what you say. I have only recently come into this committee. We have many committees here. Unfortunately, this one is important but not urgent. You may consider it urgent as well, but when you have banks collapsing and so on . . .

• 1605

Mr. Bennett: Exactly.

Mr. Cassidy: —those things take more priority, for reasons that I am sure you understand.

Mr. Bennett: Exactly. As a matter of fact, Mr. Cassidy, as we said during our opening remarks, we have a difficult time in some ways in asking for some of your time because we know the other issues you people have to deal with. Yet having been around the Hill for 15 years now, I know an awful lot of things that go before the House are urgent in that they are time-sensitive. You are responding to this morning's *Globe and Mail* headlines or whatever. A process like this is important because it is setting the framework for a number of years to come. So although we do not have any serious reservations with it, we felt it was worthwhile coming to talk about the document because the process needs to be improved. The Ontario legislature has some differences in terms of its use of the standing committees. I think the difficulties with the 1981 MacEachen budget convinced all sides of the House that there was a need for reform.

Mr. Cassidy: Okay. I appreciate that. I think basically we are talking the same language. In many areas where change was expected or hoped for from the new government, it has not occurred. This is one area. Let me say something nice now: this is one area where some change in fact can occur. I think the committee, although it was a little small and had some trouble getting all of its members to focus on the issue, is likely to come to a relatively strong consensus. I presume the government hopes this will then reinforce the efforts of the government in that paper to make some fairly substantial changes.

Mr. Bennett: Right.

Mr. Cassidy: It will also give them some defence—do you remember the fuss about the three wise men who came in with Walter Gordon way back in 1963?—so that the government of the day does not get caught out changing the process, then having people throw the way it has always been done at them and say they cannot do it.

The question raised about technical matters and the desirability of actually going as far as draft legislation in the period prior to January and February is one we have to grapple with. I think the government is going to have to grapple with it as well, just as they will have to grapple with how fixed is a fixed budget date. At best, I think we can give them a window of maybe a couple of months. My own forecast, for example, is that the Minister of Finance will do very well if he gets the

[*Traduction*]

M. Cassidy: Je n'ai qu'une brève question, monsieur Bennett. Je vous ai bien compris. Je ne fais partie de ce Comité que depuis peu. Nous avons ici de nombreux comités. Malheureusement, celui-ci est important mais non urgent. Vous estimez peut-être qu'il est urgent, mais lorsque des banques s'effondrent . . .

M. Bennett: Exactement.

M. Cassidy: . . . c'est à ce genre de choses que nous accordons une plus grande priorité, pour des raisons que vous comprenez, j'en suis persuadé.

M. Bennett: Exactement. À vrai dire, Monsieur Cassidy, comme nous l'avons dit au cours de notre exposé, nous éprouvons un certain malaise à prendre de votre temps car nous connaissons certaines autres questions dont vous devez vous occuper. Toutefois, après avoir passé 15 années sur la colline, je sais que la Chambre est saisie d'un grand nombre de questions urgentes. Vous réagissez par exemple à un titre dans le *Globe and Mail* de ce matin. Toutefois un processus comme celui-ci est important puisqu'il fixe le cadre des travaux pendant plusieurs années à venir. C'est pourquoi, bien que nous n'ayons pas de réserves importantes dans ce cas-ci, nous estimons qu'il vaut la peine de venir parler du document, car il faut améliorer le processus. L'assemblée législative de l'Ontario utilise les Comités permanents d'une façon un peu différente. Je crois que les problèmes rattachés au budget MacEachen depuis 1981 ont convaincu tous les partis qu'il fallait une réforme.

M. Cassidy: Très bien. Je comprends. Essentiellement, nous disons la même chose. Dans de nombreux domaines où on attendait que le nouveau gouvernement apporte des changements, il ne s'est rien produit. Celui-ci en est un. Et maintenant une note optimiste: voilà justement un domaine où, enfin, il peut y avoir des changements. Je crois qu'il est probable que le comité en vienne à un consensus assez ferme, à ce sujet, bien qu'il soit restreint et qu'il ait été difficile d'obtenir que tous ses membres se concentrent sur la question. Je présume que le gouvernement espère trouver auprès du comité un appui pour apporter des modifications en profondeur comme celles qu'il propose dans le document.

M. Bennett: En effet.

M. Cassidy: Cela lui permettra aussi de se défendre un peu—vous rappelez-vous tout le fla-fla entourant les rois mages qui sont arrivés avec Walter Gordon en 1963? Ainsi le gouvernement ne se fera pas surprendre à changer le processus, pour se faire ensuite rappeler comment cela se faisait auparavant et se faire dire que c'est impossible.

Il nous faut affronter le problème que soulèvent les questions techniques et l'idée d'aller jusqu'à préparer un projet de loi avant les mois de janvier et février. Je crois que le gouvernement devra aussi affronter cette question, tout comme il va devoir décider jusqu'à quel point il faut s'en tenir à un budget à date fixe. Je crois qu'au mieux, nous pouvons leur donner une idée de quelques mois. Je crois pour ma part par exemple, que si le ministre des Finances réussit à présenter le budget de

[*Text*]

1986 budget in before February 28; if he does so, he will have done extremely well. But in my own planning, I am just assuming that the budget will come during the latter two weeks of February. At any earlier date, it will just not be achieved.

Mr. Bennett: I think he and you and your colleagues probably have the same kind of difficulties we have. We have a hard time planning a submission for a 1986 budget when we do not know how much of the 1985 budget is going to go through. You want to build on what is in place before you look ahead to the next year's budget. This is why we would hope that as much as possible of the basic budget direction could go through before the House recesses for the summer.

Mr. Cassidy: Well let me put it to you that to expect that matters can be so technical and that there is not a real advantage out there to certain persons or corporations from having huge lead times in order to decide how they will change their affairs in order to take advantage of the tax laws that are emerging . . . I think there are few technical items that are quite as immune from practical impact on the real world as that.

Mr. Bennett: Basically, my understanding of the technical changes that were proposed is that they are, to use the vernacular, closing of loopholes and tightening up and slight adjustments and modifications of existing legislation rather than something that is going to be the introduction of a new MURB or a new film tax credit or whatever. I cannot see that nailing down the details of whether someone can roll over a family farm or a family business in the same way they currently can a piece of real estate . . . Those kinds of adjustments are really going to lead to an awful lot of speculation. I am not a corporate lawyer, so you could well be right that some of the bigger business people will try and take advantage of the technical changes.

• 1610

I think in many ways that is potentially a small price to pay. We had our tax adviser, who basically is a tax adviser to small firms, go through it. He did not see any flaws with that proposal and he has pointed out flaws in other proposals. I do not see that this amendment . . . the potential risk offsets the benefit to Members of Parliament of going through this thing is tabled.

Mr. Cassidy: Perhaps I could put it this way. I think my own preference would be that in many cases when you could do a technical thing like that, the matter is relatively straightforward; you therefore do not need to spend a lot of time on preparatory work. When the problems are difficult though, this is when the sensitivity may be greater.

Mr. Bennett: Exactly.

Mr. Cassidy: Under those circumstances, the use of a discussion papers or the throwing up of three or four options and asking the committee to consider the options . . . For example, instead of saying that here is a proposal in order to

[*Translation*]

1986 avant le 28 février, il aura beaucoup de chance; s'il le fait, il se sera très bien tiré d'affaire. Toutefois, à mon avis, je présume que le budget sera déposé au cours des deux dernières semaines de février. Ce sera impossible plus tôt.

M. Bennett: Je crois que le ministre, vous-mêmes et vos collègues éprouvez probablement le même genre de difficultés que nous. Nous avons du mal à préparer la soumission du budget de 1986 lorsque nous ne savons pas combien nous allons dépenser à même le budget de 1985. Il faut construire sur les bases dont on dispose avant de se tourner vers le budget de l'année suivante. C'est pourquoi nous espérons que dans le mesure du possible, les directives principales du budget seraient adoptées à la Chambre avant l'ajournement d'été.

M. Cassidy: Ne pensez-vous pas que de s'attendre à ce que ces questions soient si techniques et à ce qu'elles ne représentent pas un avantage réel pour certaines personnes ou sociétés qui ont ainsi un délai très long pour décider comment modifier leurs affaires afin de tirer parti des nouvelles lois fiscales . . . Je crois qu'il y a peu de questions techniques qui aient moins de répercussions pratiques dans le monde réel.

M. Bennett: Essentiellement, si j'ai bien compris les changements techniques proposés, ceux-ci visent, en termes de profanes, à verrouiller les échappatoires, à apporter de légers ajustements et des modifications à la loi actuelle plutôt que de présenter, par exemple, un nouveau programme d'IRLM ou un nouveau crédit d'impôt sur les films. Je ne peux pas m'imaginer qu'on utilise ce moyen pour préciser les détails de la vente d'une exploitation agricole familiale ou d'une entreprise familiale comme on le fait actuellement pour l'immobilier . . . De tels rajustements entraîneraient beaucoup de spéculations. Je ne suis pas spécialisé en droit des sociétés, et vous avez peut-être raison en ce sens que les grandes entreprises voudront tirer parti de ces changements techniques.

Toutefois j'estime qu'à de nombreux égards, le risque est mince. Notre conseiller fiscal, qui travaille surtout avec des petites entreprises, s'est penché sur la question. Il n'a trouvé aucune lacune dans cette proposition alors qu'il en avait souligné dans d'autres. Je ne vois pas que cet amendement . . . le risque éventuel compense l'avantage qu'il y a à ce que les députés examinent tout ceci en détail, ce qui entraînerait une plus grande certitude une fois le budget déposé.

M. Cassidy: Peut-être puis-je m'exprimer en ces termes. Je préférerais pour ma part que dans de nombreux cas, s'il y a moyen d'apporter une modification technique, c'est assez simple; par conséquent, il n'y a pas lieu de consacrer beaucoup de temps au travail préparatoire. Par contre, lorsque les problèmes sont plus graves, c'est peut-être plus délicat.

M. Bennett: En effet.

M. Cassidy: Dans de telles circonstances, le recours à des documents de discussion ou à la publication de trois ou quatre options dont l'étude serait confiée à un comité . . . Par exemple, plutôt que de présenter une proposition visant à

[*Texte*]

treat the roll-over of the family farm the same as the roll-over of the small business, or vice versa, might it perhaps be better to put to a committee the question of whether or not the present roll-over provision for small businesses passed down through the family is adequate, and if not, if there are ways in which it could be improved? Then you perhaps could lay out some of the options, including some estimates of what the revenue loss might be . . .

Mr. Bennett: Exactly. I think we are basically saying the same thing. To give you an example from your recent past, the small business corporate tax holiday, introduced in Ontario by Frank Miller and extended by Grossman, had a provision in it whereby associated firms were exempted but—I am not sure of the exact wording. There are two terms . . .

Mr. Cassidy: Associates got in and subsidiaries did not, is that it?

Mr. Bennett: Yes, they went with associated instead of related. One of the concerns we have is that in the small business community, so many of the investments are family investments; the people are not directly associated with the firm. You make a loan to your brother, you make a loan to your son and you basically put an investment into a firm; you are not really associated with that firm but you are sure as hell related, being a brother, sister, father or whatever. That one word in the Ontario legislation caused an awful lot of difficulty. That kind of technical discussion, as to the pros and cons of related versus associated, is the type of thing that I think the drafters of this document had in mind.

In terms of the overall concept, however, should you go to a flat tax, a flat lower corporate tax rate with no capital incentives and no inventory allowance—which is another discussion document—a series of options with some revenue considerations? I think this has to be there as well.

Mr. Cassidy: I could take a current example. You mentioned the capital gains tax exemption. In not just an ideal world but I think in a practical world, if it was the desire of the government to put $600 million a year into stimulation for small business, there is a lot of argument, including that by Robert Nixon now in Ontario, that the lifetime capital gains exemption of $.5 million would not be the most efficient or effective way to do that.

It seems to me that this is an area where in fact we might benefit if a question such as that one . . . perhaps without even tipping the government's hand, we could simply ask a committee to look at a means by which more benefit could be done to stimulate small business, and at a lesser cost to the treasury. Perhaps an option that would be put there would be a lifetime capital gains exemption. But that could be measured against other things, rather than now where we say, my God, that is awful, and the members of the government perhaps take a counter view. But we polarize around one specific measure rather than looking at . . . I mean, most decisions are matters of greys rather than black and white.

[*Traduction*]

traiter le transfert des exploitations agricoles familiales de la même façon que les petites entreprises, ou vice versa, ne vaudrait-il pas mieux demander à un comité si les dispositions actuelles pour le transfert des petites entreprises sont satisfaisantes, et dans le cas contraire, s'il n'y aurait pas moyen d'améliorer ces dispositions? C'est ensuite que l'on pourrait peut-être énoncer quelques-unes des options, y compris les prévisions sur d'éventuelles pertes de revenu . . .

M. Bennett: En effet. Je crois que nous sommes d'abord sur l'essentiel. Pour vous donner un exemple récent, l'exonération fiscale prévue pour les petites entreprises par Frank Miller en Ontario, dont l'exemple a été suivi par Grossman, contenait une disposition s'appliquant aux firmes associées, mais—j'oublie le libellé exact. Il y avait une distinction . . .

M. Cassidy: Les associés y avaient droit mais pas les filiales, n'est-ce pas?

M. Bennett: Oui, ils ont adopté l'expression «associé» plutôt que «apparenté». Or l'une de nos préoccupations, dans le milieu de la petite entreprise, c'est qu'un grand nombre d'investissements sont des investissements familiaux; les personnes ne sont pas directement associées à l'entreprise. Vous consentez un prêt à votre frère, à votre fils et vous vous trouvez à investir dans l'entreprise sans être vraiment un associé de cette entreprise, mais vous êtes certainement apparenté, puisque vous êtes le frère, la soeur, le père, etc.. Cette seule expression dans la loi ontarienne a entraîné beaucoup de difficulté. Voilà justement le genre de discussion technique, sur les mérites du terme «apparenté» par opposition à «associé», que les rédacteurs de ce document avaient en tête.

Quant au concept global, faut-il adopter un taux uniforme, un taux uniforme d'impôt sur les sociétés sans allocation de coût en capital et sans dégrèvement fiscal afférant aux stocks—dont il est question dans un autre document—une série d'options assorties à des considérations sur le revenu? Je crois que cela aussi doit être discuté à ce niveau.

M. Cassidy: Je pourrais vous donner un exemple d'actualité. Vous avez parlé de l'exemption pour gain en capital. Sans parler de monde idéal, je crois que dans un monde réel, si le gouvernement souhaite investir 600 millions de dollars par an pour stimuler la petite entreprise, on prétend, comme le fait Robert Nixon en Ontario, qu'une exemption d'un demi-million de dollars sur les gains en capital pendant la vie, ne constitue pas la façon la plus efficace ou efficiente d'y parvenir.

Il me semble que c'est là un domaine où nous pourrions profiter de . . . Même sans forcer la main du gouvernement, nous pourrions demander à un comité d'étudier la question de savoir comment l'on pourrait stimuler davantage la petite entreprise à un coût moindre pour le trésor public. On pourrait peut-être retenir l'option d'une exemption à vie sur les gains en capital. On pourrait alors faire une comparaison avec d'autres aspects, plutôt que de faire comme maintenant où nous disons, mon Dieu, voilà qui est terrible, et les députés du gouvernement adoptent l'opinion contraire. Nous nous jetons tous sur une mesure précise plutôt que d'examiner . . . La plupart des décisions sont matière à nuances, et non en noir et blanc.

[*Text*]

• 1615

Mr. Bennett: Yes. Well, we disagree very strongly with the relative merits of the capital gains exemption because with most small businesses, and most family businesses in particular, that business is not only their retirement, it is basically in many ways the heritage they are trying to pass on to other family members. As I say, we have just released today some documentation showing what our members intend to do in terms of investment, based on the assumption that it goes through.

Mr. Lewis: Is that encouraging . . .

Mr. Bennett: It is very encouraging.

Mr. Lewis: Thank you.

Mr. Bennett: Not only are we indicating that our members have . . . I forget how many tens of thousands of responses we got on this, but if you extend that out to the economy it is in the region of 260,000 to 270,000 jobs created in small business in the first six months, and they are projecting another 140,000 to 160,000 jobs, I think it is, during the next six months. Then we went specifically and asked them what they are going to do if the capital gains things go through. It is really encouraging and I know that it is a very important psychological thing because for so many of them the entrepreneur, not just her or his employees, has not been able to build up much in the way of pensions as they have started the firm.

Mr. Cassidy: Would you agree that, for example, a committee studying that area might, with the current balance of membership from different parties, have decided that a certain amount of capital gains exemption for small business was justified? That might have come out of a committee with a Conservative majority, but that committee might have said that in view of the concerns about the deficit and so on we do not need to give that exemption to, let us say, speculation or capital gains made on share or property dealings that are outside of Canada or, let us say, on profits made from trading in works of art or antiques, stamps and maybe even real estate, that are not incidental to another business. So it might therefore have come up with something that might have satisfied your membership while at the same time satisfying your federation's desire to see the deficit kept under control as well.

Mr. Bennett: I have no objections. I think we are basically saying the same thing, that if this proposal is implemented, those types of issues count as discussion papers in the way a number of others have. These types of fora would be places where those issues could be deliberated, and I have no doubt whatsoever, based on the relative input we have seen from Members of Parliament compared to tax policy officials in the Department of Finance, that you would get better proposals rather than just letting them do it over in the bowels of Place Bell Canada.

Mr. Cassidy: That is right. There is a saying "do not throw out the baby with the bath water", but I am suggesting you should not throw out the bath water with the baby.

[*Translation*]

M. Bennett: Oui. Nous ne sommes pas du tout d'accord avec les mérites relatifs de l'exemption sur le gain en capital, car la plupart des petites entreprises, et surtout des entreprises familiales, représentent non seulement la retraite, mais essentiellement un héritage que l'on essaie de transmettre à d'autres membres de la famille. Comme je l'ai dit, nous venons justement de publier aujourd'hui des documents où nous montrons comment nos membres ont l'intention d'investir en supposant que cette disposition soit adoptée.

M. Lewis: Est-ce encourageant . . .

M. Bennett: Très encourageant.

M. Lewis: Merci.

M. Bennett: Non seulement y montrons-nous que nos membres ont . . . J'oublie combien de dizaines de milliers de réponses nous avons reçues à ce sujet, mais si nous rapportons cela à tout le secteur économique, cela représente la création de 260,000 à 270,000 emplois dans la petite entreprise au cours des six premiers mois, et encore 140,000 a 160,000 emplois, je crois, au cours des six mois suivants. Ensuite nous avons posé des questions précises afin de savoir ce qu'ils feraient si les dispositions sur les gains en capital étaient adoptées. C'est vraiment très encourageant, et je sais que c'est également très important sur le plan psychologique, car un très grand nombre d'entrepreneurs, et pas uniquement leurs employés, n'ont pu mettre grand-chose de côté pour la retraite, parce qu'ils ont tout investi dans l'entreprise.

M. Cassidy: Croyez-vous qu'un comité qui aurait étudié cette question par exemple, vu la répartition actuelle par parti, aurait décidé qu'il était justifié d'accorder certaines exemptions sur les gains en capital aux petites entreprises? Un comité à majorité conservatrice aurait pu faire cette recommandation tout en ajoutant qu'à la lumière de nos inquiétudes sur le déficit, etc., il ne fallait pas accorder cette exemption sur la spéculation ou sur les gains en capital réalisés sur des actions ou sur l'immobilier à l'étranger ou, par exemple, sur les bénéfices réalisés à la vente d'objets d'art ou d'antiquités, de timbres et peut-être même d'immobilier, sans lien avec un autre type d'entreprise. Un tel comité aurait pu proposer quelque chose qui satisfasse vos membres tout en répondant au désir de votre fédération de nous voir freiner le déficit.

M. Bennett: Je ne vous contredis pas. Je crois qu'essentiellement nous disons la même chose, c'est-à-dire que si l'on donne suite à cette proposition, ces questions pourraient faire l'objet de discussions tout comme beaucoup d'autres. Ces documents d'étude permettraient de débattre de ces aspects, et, si je me fonde sur la participation relative des députés que nous avons vue, comparée à celle des fonctionnaires chargés de la politique fiscale au ministère des Finances, je n'ai pas le moindre doute que de telles propositions seraient préférables à celles qui sortent des entrailles de la Place Bell Canada.

M. Cassidy: Justement. On dit «ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain». Or à mon avis, c'est plutôt l'eau du bain qu'il ne faut pas jeter avec le bébé.

[*Texte*]

Le vice-président: Monsieur Cassidy . . .

Mr. Cassidy: Yes, I have some other questions, but if other members want to take a turn, that is . . .

Le vice-président: Je le préférerais. Nous reviendrons à vous, si vous permettez.

M. Cassidy: C'est bien, d'accord.

Le vice-président: Monsieur Halliday.

Mr. Halliday: Thank you, Mr. Chairman. Like my colleague, Mr. Lewis, I am intrigued by your suggestion, Mr. Bennett, that we should consider letting people such as your organization into our lock-up prior to the budget speech. It does seem unfair, as you suggest, that the media should be there and they are the very ones who are questioning people such as yourselves and you have not had the same chance as they have to assess the budget. What impact would you see that having in terms of the number of people who have to be invited into the lock-up, in addition to the present media people? You mention you would like to be there, obviously. Are we talking a dozen or two more or are we talking 100 or 200 more?

Mr. Bennett: No, I think basically if you look at the people the national electronic media people in particular go after now, you are looking at a couple of labour leaders, you are looking at a handful of business leaders and I would think the Consumers' Association of Canada and a few of the voluntary associations that are getting more prominence under this government should be there as well. So you are looking at a couple of dozen people. I would think the impact would be that, without the fears that there is a time bomb ticking away in there and with the opportunity of weighing some of the relative merits of a capital gains versus an employment tax credit type of thing, you would get a lot more informed comment.

• 1620

Mr. Halliday: Would you then see the people who are being asked to be on a panel by the media being identified a week or so in advance? Then, if you are going to have to appear, you could then be prepared to be in the lock-up.

Mr. Bennett: I think it would be a very easy way of doing it. The two or three national media, including Radio-Canada and some of the French media, do have their panels. Most of them only have three or four people at it, usually a business, labour and consumer mix. This seems as fair a way as any of identifying who should be in the lock-up.

Mr. Halliday: Yes. Thank you, Mr. Chairman.

Le vice-président: Merci. Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur Cassidy.

Mr. Cassidy: On the question raised by Mr. Halliday, even though I am a former journalist, I am a bit uneasy about the suggestion that only associations who have been invited to

[*Traduction*]

The Vice-Chairman: Mr. Cassidy . . .

M. Cassidy: Oui, j'avais quelques autres questions, mais si d'autres veulent avoir leur tour, c'est . . .

The Vice-Chairman: I would prefer that. We will get back to you, if we may.

Mr. Cassidy: Thank you, that is fine.

The Vice-Chairman: Mr. Halliday.

M. Halliday: Merci, monsieur le président. Tout comme mon collègue, M. Lewis, votre suggestion m'intrigue, monsieur Bennett. Vous pensez qu'on devrait laisser des représentants d'organismes tels que le vôtre assister au huis clos avant le discours du budget. Il semble en effet injuste, comme vous le dites, que la presse y soit et que ce soit la presse justement qui vous interroge sur le budget alors que, vous, vous n'avez pas pu évaluer le budget. À votre avis, combien de personnes faudrait-il inviter à ce huis clos, outre les journalistes qui y assistent actuellement? Vous avez mentionné que vous aimeriez y être. Est-ce que vous parlez de 12 ou 24 personnes ou parlez-vous de 100 ou 200 et plus?

M. Bennett: Non. Essentiellement, je crois que si l'on songe à ceux que la presse électronique nationale tout particulièrement recherche, il s'agit de quelques dirigeants syndicaux, de quelques dirigeants d'entreprises et de l'Association des consommateurs du Canada ainsi que des représentants de quelques associations bénévoles qui prennent de l'importance sous le régime actuel, voilà ceux qui devraient y être. Donc il y aurait 24 personnes. Je crois que sans la crainte d'une bombe à retardement et avec la possibilité de peser les mérites relatifs des gains en capital comparés à des crédits d'impôt au titre de l'emploi, vous seriez beaucoup mieux informés.

M. Halliday: Pensez-vous qu'il faudrait identifier environ une semaine à l'avance ceux que la presse voudrait interroger? Ainsi, si vous alliez paraître à la télévision, vous pourriez être prêt à aller au huis-clos.

M. Bennett: Je crois qu'il y a une façon très facile de procéder. Deux ou trois des réseaux nationaux, y compris Radio-Canada et la presse française, ont des groupes de discussion. La plupart n'y convient que trois ou quatre personnes, en général du milieu des affaires, du monde syndical et de la protection du consommateur. Ce serait une façon assez juste d'identifier ceux qui participeraient au huis-clos.

M. Halliday: Oui. Merci, monsieur le président.

The Vice-Chairman: Thank you. Are there any more questions?

Mr. Cassidy.

M. Cassidy: Suite à la question soulevée par M. Halliday, même si je suis un ancien journaliste, je suis un peu mal à l'aise à l'idée que seules les associations telles que CBC, CTV,

[*Text*]

contribute or to speak on media panels by the CBC, CTV, TVA or Radio-Canada should be able to be present in the lock-up. Is that essentially what you are suggesting?

Mr. Bennett: No. I am saying that groups like our own, like the CLC or the Canadian Federation of Labour now are asked to comment, and they have to do so on a very superficial skimming of the document. I am trying to suggest that, in the same way as certain critics and the media themselves get a lock-up to go through the budget documents in more detail, a number of representatives of various interest groups should get the same type of advanced warning.

Mr. Cassidy: So you would not limit it then? I am basically sympathetic to that.

Mr. Bennett: We have not really given an awful lot of thought to the mechanism. As I said to Dr. Halliday, the people who are going to be on the panels are the more obvious ones. In our own case, there are other small business groups that might not be on CTV, etc., but that would be just as interested. If all parties or the Department of Finance or somebody wanted to create a list, we have no trouble with that, either. Then there is the question of how to keep it at a couple of dozen rather than getting up to 100.

Mr. Cassidy: The one concern I would have is that there may be a certain commercial advantage for, let us say, a firm of accountants or investment counsellors who would get the material beforehand.

Mr. Bennett: But if they are locked up and they are not allowed out . . .

Mr. Cassidy: Even if they are locked up, the fact is that they can get the information. I mean, among other things, they are very competitive, as you know . . .

Mr. Bennett: Yes.

Mr. Cassidy: —to get the information out quickly. On the other hand, it may be that if they want to have access to it and if you are quite assured that they will stay locked up until after the Minister has completed his speech and if 10 or 20 firms of stock brokers or investment analysts want to go through the exercise to get the material out in the hands of their specialized publics, then there is not anything necessarily very wrong with it, provided that there is an equal starting point.

Mr. Bennett: Yes. They were not really the groups I had in mind.

Mr. Cassidy: I am saying that you need to watch out that you do not get people masquerading as associations in order to go in. What I would suggest is that you could easily say that representatives of the three parties could simply be asked to adjudicate if the demand for such places exceeded 50 or something reasonable like that.

Mr. Bennett: Either representatives of the three parties or else associations that have been invited by a standing committee or an association that had been invited by the Minister to submit a pre-budget brief might well, by virtue of having gone through the process of going before a standing committee or

[*Translation*]

TVA ou Radio-Canada auraient invitées à participer ou à parler auraient la possibilité d'assister au huis-clos. C'est essentiellement ce que vous suggérez?

M. Bennett: Non. Je dis que les groupes tels que le nôtre, tels que le CCT ou que la Fédération canadienne du travail, dont on sollicite maintenant l'opinion doivent répondre après un aperçu très superficiel du document. Je suggère donc que, de la même façon que certains critiques et les journalistes eux-mêmes participent au huis-clos pour examiner plus en détail les documents budgétaires, on permette à plusieurs représentants des divers groupes intéressés d'être ainsi prévenus.

M. Cassidy: Donc, vous ne fixeriez pas de limite? Dans ce cas, je suis assez réceptif à cette idée.

M. Bennett: Nous n'avons pas beaucoup réfléchi au mécanisme. Comme je l'ai dit à M. Halliday, ceux qui participent à ces tables rondes sont les choix les plus évidents. Dans notre propre cas, il y a d'autres groupes de petites entreprises qui ne passent peut-être pas à CTV, etc., mais ce serait tout aussi intéressant. Si les partis, le ministère des Finances ou quelqu'un voulait rédiger une liste, nous n'y verrions aucune difficulté non plus. Ensuite, il faut savoir comment empêcher un groupe d'une vingtaine de personnes de s'étendre à 100.

M. Cassidy: Je craindrais, entre autres, que si des comptables ou des conseillers en investissement obtenaient la documentation au préalable, ils pourraient en tirer un certain avantage commercial.

M. Bennett: Mais s'ils sont enfermés, s'ils n'ont pas le droit de sortir . . .

M. Cassidy: Même s'ils sont enfermés, le fait est qu'ils obtiennent l'information. Ils pourraient entre autres choses, s'il y a beaucoup de concurrence, comme vous le savez . . .

M. Bennett: Oui.

M. Cassidy: . . . sortir l'information rapidement. Par contre, il se peut que s'ils souhaitent avoir accès à ces renseignements, et si vous êtes persuadé qu'ils resteront enfermés jusqu'à ce que le ministre ait terminé son discours et si 10 ou 20 maisons de courtage ou d'investissement veulent se prêter à l'exercice afin de pouvoir distribuer la documentation à leur public spécialisé, alors il n'y a là rien de mal, à condition que tout le monde commence au même point.

M. Bennett: Oui. Ce ne sont pas vraiment les groupes que j'avais en tête.

M. Cassidy: Je vous mets en garde contre ceux qui se déguiseraient en associations afin de participer. On pourrait par exemple demander aux représentants des trois partis de trancher au cas où il y aurait plus de 50 demandes, par exemple.

M. Bennett: Soit des représentants des trois partis ou encore des représentants des associations invitées par un comité permanent ou par le ministre à présenter un mémoire prébudgétaire, ce qui pourrait éventuellement donner droit à assister au huis-clos. Je n'ai pas réfléchi indéfiniment aux détails.

[*Texte*]

appearing before the Minister, get the right to go in a lock-up. I have not given an awful lot of thought to the mechanics.

• 1625

Mr. Cassidy: The point is useful, as a suggestion.

Mr. Lewis: On that point, Mr. Morrison advises me that the media people are allowed to take their experts in with them. The commentators therefore have an expert background; they are not just going in cold as does somebody who covers the Hill beat all the time and then has to be an income tax expert overnight. There is that provision on a designated list. A number of people are applied for in advance; they get accreditation and go into the lock-up as experts to help the commentators.

The point you are making, which I think is something that could be looked at anyway, is that people who are asked to give informed comment are making it pretty much off the cuff, without the benefit of four or five hours of looking at something and getting their thoughts together.

Mr. Cassidy: Perhaps the researcher can tell us a bit more about that. It was my impression that certainly groups such as the Canadian Labour Congress, for example, did have some form of lock-up now. I am not clear about whether that is the case or they just rush to produce a reaction within an hour or so.

Mr. Lewis: We should get some more information on that.

Mr. Lawrence: There are two other options. One is not to allow anybody, not to have a lock-up. I mean, what the hell . . . ? Quite frankly, why should members of the press . . . ? There have been rumoured instances of abuses in that, of course. Why should members of the media be in a more privileged position than anybody else in the country? That is number one.

The second thing is the whole meaning of this committee. The whole reason we are here is to discuss means, many means presumably, of doing away with the unnecessary secrecy that now exists. I do not put this forward in as facetious a way as I put the other alternative, but if a decent system is standardized as far as doing away with pre-budget secrecy . . . then, of course, we come back to my first alternative, that there is no need for a lock-up on those things.

Mr. Bennett: That is a good point. The need for the lock-up or the length of the lock-up might well be reduced, but take Mr. Cassidy's example of a discussion paper on capital gains, for example. A range of options have been through a committee, witnesses have come in, and the department basically has a series of options, including doing nothing. You are still not going to know until the budget comes down which of those options or variations of the options the Minister has in fact chosen. Given an association such as our own or the Canadian Labour Congress, certain of those issues are going to be very, very important. To go through . . .

[*Traduction*]

M. Cassidy: C'est toutefois une suggestion utile.

M. Lewis: Monsieur Morrison me signale à ce sujet que les médias sont autorisés à emmener leurs experts avec eux. Il ne s'agit donc pas pour eux de devenir du jour au lendemain un expert de l'impôt sur le revenu alors qu'ils couvrent normalement la colline. Il y a une liste désignée à cet effet. On fait une demande d'accréditation pour un certain nombre d'experts qui s'enferment ensuite pour étudier les documents afin d'aider les commentateurs.

Il y a certainement toutefois lieu de considérer que les gens à qui l'on demande de commenter l'information n'ont pas beaucoup de temps pour se retourner puisqu'ils n'ont pas passé quatre ou cinq heures à examiner les documents et à réfléchir.

M. Cassidy: Peut-être que le recherchiste pourrait nous donner quelques précisions à ce sujet. J'avais l'impression que des groupes comme le Congrès canadien du travail avait également la possibilité de pré-étudier les documents. Je ne sais pas si c'est le cas ou s'ils se précipitent ainsi tout simplement pour préparer une réaction en une heure.

M. Lewis: Il nous faudrait d'autres renseignements à ce sujet.

M. Lawrence: Il y a deux autres options. D'une part n'autoriser personne à étudier le document à l'avance. Qu'est-ce que ça fait? Très franchement, pourquoi la presse . . . ? Il y a évidemment eu des rumeurs portant sur des cas d'abus. Pourquoi les médias seraient-ils privilégiés par rapport au reste de la population? C'est le premier point.

Deuxièmement, à quoi rime ce comité. Si nous sommes ici, c'est pour discuter de moyens, de nombreux moyens probablement, qui nous permettraient d'éliminer une bonne partie du secret qui entoure maintenant la présentation du budget. Je présente la chose d'une façon aussi facétieuse que l'autre proposition, mais si l'on normalise un système décent de façon à éliminer le secret pré-budgétaire . . . Nous en revenons évidemment à ma première proposition, à savoir qu'il n'est pas nécessaire d'organiser de telles séances d'information à huis clos.

M. Bennett: Cela se défend en effet. La durée de ces séances à huis clos, voire leur nécessité pourrait être sensiblement réduite. Prenez toutefois l'exemple de M. Cassidy à propos d'un document de réflexion sur les gains en capital. Tout un éventail d'options ont été étudiées par un comité, des témoins ont comparu et le ministère se trouve essentiellement devant une série d'options dont l'une serait de ne rien faire. Toutefois, vous ne saurez quelle option le ministre a finalement choisi que lorsqu'il présentera son budget. Pour une association comme la nôtre ou pour le Congrès canadien du travail, certaines de ces questions seront extrêmement importantes. Étudier . . .

[*Text*]

Mr. Lawrence: I suggest you are making my point. I mean, if all of the options and all of the alernatives are laid out and there is a full public discussion of them in advance, on budget night, when the Minister of Finance happens to pick one, surely you can be engaged in an intelligent discussion of that item at the time it is announced in the House.

Mr. Bennett: You are indeed right. It will lessen the need for a lock-up, but whether or not officers and critics, the media and interest groups would then be able to get away with an hour or two hours, compared to four or five hours . . . I would still think there is going to be a need to look at the whole series of policy options and think through some of the ramifications of going with . . .

Mr. Lawrence: —option A instead of option B.

Mr. Bennett: Yes, or going with a whole package of options. Look, for example, at the last budget just from the small business area, the initiatives on RRSPs and various pension activities which were very important to small business. In a discussion paper, if that was put out as one option along with employment tax credits, which certain provincial governments are looking at along with capital gains exemptions, you basically had 10 options and the government decided to proceed with three of them. I think you could sit there and weigh how important are those three compared to the other seven they did not go with. And I think the opposition parties as well as groups like our own would not need more than the usual speech time itself to try to get its ducks in order, as it were.

• 1630

Mr. Lawrence: Well, I think some days and in some ways this need for instantaneous communication is overblown.

Mr. Bennett: Unfortunately, until the electronic media go away . . .

Mr. Lawrence: What in the world is the difference between knowing at 9 p.m. on budget night or 9 a.m. the next morning as to what really the Finance Minister meant, because here we are nine months after the event and we still do not know and the damned departmental officials still do not know what some of the implications of that last budget were.

Mr. Cassidy: Mr. Chairman, I would just like to ask one other question.

Le vice-président: Un instant, si vous me permettez. Un de nos collègues a suggérer que nous invitions un membre de la Galerie de la presse afin de connaître son opinion sur la question entourant le secret du Budget. Avec l'accord des participants, nous pourrions peut-être demander à madame de faire le nécessaire.

M. Cassidy: Je suggère qu'on demande à l'exécutif de la Galerie de la presse d'envoyer deux ou trois journalistes: un journaliste financier ou économique, un journaliste des media électroniques et un journaliste d'un journal tel que *The Gazette*, *The Star*, *La Presse*, ou *The Globe and Mail*, c'est-à-

[*Translation*]

M. Lawrence: Vous renforcez mon point de vue. Si toutes les options et toutes les solutions sont exposées et que tout le monde peut en discuter à l'avance le soir du budget, lorsque le ministre des Finances en choisit une, cela vous permet de participer à une discussion intelligente au moment où le ministre fait sa déclaration à la Chambre.

M. Bennett: Vous avez tout à fait raison. Cela diminuerait la nécessité de s'enfermer pour étudier les documents avant le discours du budget. Toutefois, savoir si les fonctionnaires et autres intéressés, les médias et les groupes d'intérêts pourraient s'en tirer avec une heure ou deux, plutôt que quatre ou cinq heures . . . Je crois qu'il sera toujours nécessaire d'examiner toute une série d'options et de réfléchir à fond à certaines des ramifications qu'elles peuvent chacune avoir . . .

M. Lawrence: En comparant l'option À et l'option B.

M. Bennett: Oui, ou toute une série d'options. Considérez le dernier budget en ce qui concerne la petite et la moyenne entreprise, les initiatives prises à propos des régimes enregistrés d'épargne-retraite et de divers régimes de pension très importants pour la petite et la moyenne entreprise. Si cela avait été présenté dans un document de réflexion comme une option parmi d'autres comme les crédits d'impôt pour l'emploi, qu'examinent certains gouvernements provinciaux au même titre que les exemptions de gains en capital, vous vous retrouverez avec 10 options parmi lesquelles le gouvernement en aura choisi trois. On pourrait toujours essayer de juger de l'importance de ces trois mesures, par rapport aux sept autres que l'on a rejetées. Les partis de l'opposition et des groupes comme le nôtre, ne mettent pas beaucoup de temps à formuler leur position.

M. Lawrence: On insiste parfois trop sur la nécessité de se prononcer immédiatement.

M. Bennett: Malheureusement, tant qu'on aura les médias électroniques . . .

M. Lawrence: Quelle différence y a-t-il entre apprendre à 21 heures le soir du budget ce que le ministre des Finances a vraiment voulu dire, et l'apprendre à 9 heures le lendemain matin. Il y a neuf mois que le dernier budget a été déposé et nous ne savons toujours pas, et les maudits fonctionnaires ne savent toujours pas, quelles en seront les répercussions.

M. Cassidy: J'ai encore une question à poser, monsieur le président.

The Vice-Chairman: Before you do, I would remind you that one of our colleagues has suggested that we invite a member of the press gallery to appear so we can get his views on budget secrecy. If we all agree, perhaps we could ask the clerk to make the arrangements.

Mr. Cassidy: I suggest that we ask the press gallery executive to send us three reporters: a financial or economic reporter, one from the electronic media, and one from a general-interest daily like *The Gazette*, the *Star*, *La Presse*, or

[*Texte*]

dire un journal d'intérêt général, puisqu'il y a plusieurs points de vue. Je parle comme ancien journaliste.

The executive can put together a group of three or four it seems to me. Mr. Chairman, I have to leave in a minute to go and speak in the House. I just wanted to conclude with a couple of quick questions. We will look into the matter of the lock-up. I think there has been some interest expressed in that useful suggestion. The 180 days, I think I agree that it is too long because that is in fact a full parliamentary year.

Mr. Lawrence: Ten months.

Mr. Cassidy: On the other hand, to make it down to about 60 days really puts you under a terrible constraint, particularly given the delays that often occur when governments do not get around to getting ways and means motions translated into draft legislation. And if it is too short, then there might in fact be an incentive to the government of the day to delay legislation until the very end and then to basically ram it through because it would be deemed to be adopted by some motion of the House if second reading and committee stage had not been completed by a certain date. At the very least, I think that we need to be talking of perhaps a cut-off at the far end, which might be 150 or 120 days, and that should only be on tax legislation which is introduced by a certain time. In other words, there would have to be a minimum time before that cut-off would be allowed to take place. Do you understand what I am saying? I am speaking in terms of the . . .

Mr. Bennett: Yes. My understanding of how this provisional thing would work is that the legislation would have to be introduced. They basically have 10 days to get general approval of the draft legislation which would then go into effect for 180 sitting days which basically, you are right, would be most of the balance of the year.

Mr. Cassidy: Yes.

Mr. Bennett: And then if it has not been finished by the end of the 180 sitting days, it then sort of unravels. But the legislation they basically have to get through within 10 days.

Mr. Cassidy: That is quite a constraint on government which, as Mr. Lawrence has said, if the time taken is 90 or 100 days to just get around to actually . . . Well, we are having a ways and means motion today or tomorrow; I think it is about one of the excise tax acts.

Mr. Lawrence: That is right. Yes.

Mr. Cassidy: And that is related to the budget that came down last May.

Mr. Bennett: Yes.

Mr. Lawrence: Which is non-debatable.

Mr. Cassidy: But the bill will not come until the ways and means motion has been considered. And therefore, we are looking at about a six months delay and I presume that may create some problems to people, have quite an effect on trade and businesses. *Merci, monsieur le président.* I have to excuse myself, but if you would like to see me here as an invisible entity in order to permit the questioning to go on.

[*Traduction*]

The Globe and Mail, so that we will have several points of view. I am speaking here as a former reporter.

L'exécutif pourrait constituer un groupe composé de trois ou quatre journalistes. Je vous signale, monsieur le président, que je dois partir dans un moment pour prononcer un discours à la Chambre. J'aimerais, avant de terminer, poser quelques courtes questions. On étudiera la question du huis clos imposé aux journalistes. La mesure que l'on a proposée a suscité un certain intérêt. Je conviens que 180 jours, ce qui représente une année parlementaire, c'est trop long.

M. Lawrence: Cela fait dix mois.

M. Cassidy: Par contre si la période était réduite à 60 jours, les contraintes seraient considérables, d'autant plus que le gouvernement met du temps à traduire en projets de loi les motions de voies et moyens. Si le délai est trop court, le gouvernement trouvera peut-être qu'il a intérêt à déposer les projets de loi à la toute fin de la session et à les faire adopter à la vapeur. Si la deuxième lecture et l'étude en Comité ne sont pas terminées avant une certaine date, ils seront considérées comme étant adoptés. Il faudrait au moins exiger que les mesures fiscales soient adoptées dans les 120 ou les 150 jours. Il faudrait nous accorder un délai minimal. Comprenez-vous ce que je veux dire? Je parle du . . .

M. Bennett: Oui. Si je comprends bien, l'avant-projet de loi devrait être déposé. On aurait 10 jours pour le faire adopter pendant 180 jours de session, ce qui signifie, vous l'avez dit, le reste de l'année parlementaire.

M. Cassidy: Oui.

M. Bennett: Si on ne le termine pas dans les 180 jours, tout tombe à l'eau. Mais le projet de loi doit être adopté dans les 10 jours suivant son dépôt.

M. Cassidy: Je conviens, avec M. Lawrence, que s'il faut 90 ou 100 jours simplement pour . . . Enfin, le gouvernement sera plutôt contraint. Aujourd'hui ou demain, nous devons étudier une motion de voies et moyens; il s'agit, je crois, d'un des projets de loi portant sur la taxe d'accise.

M. Lawrence: C'est exact.

M. Cassidy: Cette mesure découle du budget qui a été déposée en mai dernier.

M. Bennett: Oui.

M. Lawrence: Ce qui veut dire qu'elle ne peut être débattue.

M. Cassidy: Mais le projet de loi ne sera déposé qu'après l'étude de la motion de voies et moyens. Le tout sera retardé d'environ six mois. Non seulement ce retard causera-t-il des ennuis, mais il aura sûrement une incidence sur le commerce et sur les entreprises. *Thank you, Mr. Chairman.* Je dois m'absenter, mais si vous le désirez, je serai présent en esprit ce qui vous permettra de prolonger cette période de questions.

[*Text*]

• 1635

An hon. member: I will vote for him if you want to get . . .

Le vice-président: Avant que vous ne quittiez, je vous rappelle que ce soir, à 19h30, nous rencontrons la ministre, Mme McDougall.

M. Cassidy: Je viens de parler avec le greffier. Cela me pose des problèmes. Je m'informerai auprès de mon caucus pour savoir si quelqu'un peut me remplacer.

Je dois prononcer un discours devant mes électeurs.

Le vice-président: D'accord.

Monsieur Lawrence.

Mr. Lawrence: Is it unfair to ask if the main problem is the Blue Jays?

Anyway, just one further question. Unless I was half dozing at the time, and I may well have been, I did not hear you make any comment at all on this concept of a permanent independent but ongoing tax law reform commission which has been suggested in respect of . . . As I gather anyway, it would be something like an ongoing royal commission, which would be quite independent of the ministry, but whose functions would be to keep hearing public comment, keep hearing organizations such as yours, keep sort of a buffer to the bureaucracy in the Ministry of Finance and the job would be to keep throwing out ideas and be a more formalized way of all through the year, every year, hearing public comment and focusing public attention on this and throwing these things presumably at the Minister of Finance and the ministry. Did you give any consideration to that at all? You did not mention it, I do not think.

Mr. Bennett: No, no, we did not, Mr. Lawrence. The concept totally escaped me and to think in terms of an immediate response, the Minister already now has ongoing advisory groups he meets on an informal basis, as does the Minister of National Revenue.

At the same time, there is the Canadian Tax Foundation which does have an awful lot of those deliberations. I would think the most important forum for these types of discussions is basically right here on the Hill. And the Department of Finance officials and through them, the Minister, and through his advisory committees, already are getting the input of the various tax professionals. There is an awful lot of deliberation and debate on the relative merits of a flat tax versus incentives. And I would think the important thing would be members like yourself having a chance to look at some of these proposals long before they hit budget night and to have a chance to go back to the ridings and find out basically at the grassroots what this is going to do to the various drugstores or farmers or whomever in your own riding. I think this is the most important element of the deliberation that gets short shrift under the current scheme with issues going to Committee of the Whole

[*Translation*]

Une voix: Je vais voter pour lui si vous voulez . . .

The Vice-Chairman: Before you leave, I would like to remind you that we are meeting the Minister, Mrs. McDougall, at 7.30 tonight.

Mr. Cassidy: I have just spoken with the Clerk. That does cause some problems for me. I will ask my caucus whether someone can replace me.

I have a speech I have to make to my constituents.

The Vice-Chairman: Okay.

Mr. Lawrence.

M. Lawrence: Pourrait-on vous demander si votre principal problème a quelque rapport avec les Blue Jays?

En tout cas, une seule autre question. Peut-être que je somnolais, il y a quelques temps, mais je n'ai pas entendu ce que vous avez pu dire à propos de l'idée d'une commission indépendante mais permanente de réforme de la fiscalité, concept proposé concernant . . . En tout cas, d'après ce qu'il me semble, ce serait quelque chose comme une commission royale d'enquête perpétuelle qui serait très indépendante vis-à-vis du Ministère, mais dont les fonctions seraient d'être toujours à l'écoute du public, à l'écoute d'organismes comme le vôtre, agissant un peu comme une sorte d'amortisseur entre le public et la bureaucratie du ministère des Finances; le travail de cette commission serait de mettre sur la table toutes sortes d'idées et ce serait un mécanisme un peu plus formalisé qui fonctionnerait toute l'année, chaque année, et qui entendrait les commentaires du grand public, qui servirait à concentrer l'attention du public sur toutes sortes de questions qui seraient ensuite probablement présentées au ministre des Finances et au Ministère. Avez-vous pensé à cette idée? Je ne crois pas que vous nous en ayez parlé.

M. Bennett: Non. Non, nous ne vous en avons pas parlé, monsieur Lawrence. J'avais tout à fait oublié cela et comme réponse rapide, je pourrais vous dire qu'il me semble que le Ministre a déjà, à l'heure actuelle, des groupes consultatifs qu'il rencontre de façon officieuse comme tout le ministre du Revenu national.

Il y a aussi l'Association canadienne d'études fiscales qui étudie toutes ces questions. J'ose croire que la meilleure tribune pour tout ce débat se trouve en bout du compte, sur notre Colline parlementaire. Le Ministre reçoit déjà, par l'intermédiaire de son comité consultatif et des fonctionnaires du ministère des Finances, des conseils des divers professionnels de la fiscalité. Il y a déjà de longues délibérations et un énorme débat engagé autour de la question des mérites relatifs d'un impôt normalisé par opposition aux encouragements divers. J'ose croire que l'important serait que les députés comme vous ayez l'occasion d'étudier certaines de ces propositions bien avant le soir du discours du Budget pour avoir ensuite l'occasion de retourner à votre circonscription afin de savoir ce qu'en pense la base, ce qu'en pense le pharmacien, l'agriculteur et qui sais-je encore. Je crois que c'est l'élément le plus important de tout ce rouage, mais au bout du compte il est un peu oublié dans le plan actuel, avec toutes ces questions

[*Texte*]

and groups not getting their chance to have formal comment on some of the measures.

Mr. Lawrence: Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

Le vice-président: Merci bien; merci.

Je tiens à remercier nos témoins, M. Bennett et M. Graham de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes pour nous avoir fait connaître leur position sur la question du Budget.

Je pense que vous avez exposé certains points intéressants. Vous avez été les premiers à nous les souligner. Il s'agit de la question d'un document d'information sur certaines parties du Budget, et de la possibilité pour les groupements ou les organismes d'obtenir une rencontre pré-Budget pour avoir plus d'informations.

Nous allons considérer tous ces aspects. Nous vous remercions.

M. Bennett: Merci, monsieur le vice-président.

Le vice-président: La séance est levée.

[*Traduction*]

dont sont saisis les Comités permanents, ce qui ne permet pas à tous les groupes intéressés d'avoir l'occasion de se prononcer officiellement sur certaines de ces mesures.

M. Lawrence: Merci. Merci, monsieur le président.

The Vice-Chairman: Thank you very much.

I wish to thank our witnesses, Messrs Bennett and Graham, from the Canadian Federation of Independent Business, for having made known to us their position on the budget.

I think you have left us some very interesting points to ponder. You were the first to point them out, especially, the point about having a briefing document on some parts of the budget, and also the idea of groups or organizations attending a pre-budget meeting to get more information.

We will be considering all those aspects. Thank you.

Mr. Bennett: Thank you, Mr. Vice-Chairman.

The Vice-Chairman: The meeting is adjourned.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Canada
Book Tariff / Tarif des livres

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Tuesday, October 22, 1985

Chairman: Albert Cooper

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

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

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9

Le mardi 22 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Procédure et de Forganisation

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'améliorations»

TÉMOINS:

(Voir au verso)

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

From the Canadian Federation of Independent Business:
Jim Bennett, Vice-President.

De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante:
Jim Bennett, vice-président.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Tuesday, October 22, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 9

Le mardi 22 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25662—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—(10)

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 70(6)(*b*)

On Thursday, October 17, 1985:
Simon de Jong replaced Ian Deans.

On Monday, October 21, 1985:
Vic Althouse replaced Michael Cassidy.

Conformément à l'article 70(6)*b*) du Règlement

Le jeudi 17 octobre 1985:
Simon de Jong remplace Ian Deans.

Le lundi 21 octobre 1985:
Vic Althouse remplace Michael Cassidy.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 22, 1985
(12)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 9:35 o'clock a.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper and Doug Lewis.

Alternates present: Vic Althouse, Bruce Halliday and Robert Hicks.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witnesses: Stan Hovdebo, Member of Parliament for Prince-Albert. William Clarke and John Evans, former Members of Parliament and former Committee chairmen.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

The witnesses each made a statement and answered questions.

At 11:01 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 22 OCTOBRE 1985
(12)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 9 h 35, sous la présidence d'Albert Cooper, (*président*).

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper et Doug Lewis.

Substituts présents: Vic Althouse, Bruce Halliday et Robert Hicks.

Également présents: *De la Bibliothèque du parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoins: Stan Hovdebo, député de Prince-Albert. William Clarke et John Evans, anciens députés et anciens présidents de comités.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbaux et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Les témoins font chacun une déclaration et répondent aux questions.

A 11 h 01, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Tuesday, October 22, 1985

• 0936

The Chairman: Ladies and gentlemen, we can come to order. We have a quorum, so we may as well get started as close to 9.30 a.m. as we can, and give you gentlemen as much time as you need. First of all, may I say on behalf of the committee that we are pleased that you all have come. Your expertise in the area and your interest in the area should contribute a great deal to our understanding of the subject. As you know, we have heard several witnesses now, but this is one particular group of witnesses we are especially interested in hearing because of your particular "hands on" experience. Do any of you have opening statements? Stan Hovdebo, will you proceed then, please.

Mr. Stan Hovdebo (Member of Parliament, Prince Albert): Mr. Chairman, I think my statement has been circulated. Actually, I think the first observation there is right to the point, because I really feel, to some extent, that I am appearing here on somewhat false pretences. Really, my concern is more with the estimates and the continuum than it is with the budget, and the paper zeroes in on the budget procedures more than anything else. These two gentlemen are both professionals in the area, so I would like to opportunity to question them, also.

The paper itself deals basically with the timing of the budget and the relationship of the budget timing to other facets of the process of parliamentary implementation of the budget. Within these boundaries I have not much to contribute, except to say that I agree with the main impetus of the paper to define a specific time for bringing down the budget and allowing time for the Ways and Means Motions, the necessary borrowing authority to proceed immediately.

The process of financial control of the government's spending is the concern of Canadian citizens across the country. As a Member of Parliament who is a layman in finance I share that concern, and feel responsibilities to do something about it. We, as Members, have an obligation to the people of Canada in regards to the use of public funds. We as Members, therefore, have the responsibility to scrutinize how the money is spent. Third, we have a responsibility to do something about it if we believe it is not spent well. The third responsibility is where the process breaks down.

The shortcoming in this document is that it divorces the parliamentary authority from that of the Cabinet. It suggests changing the process, but does not suggest sharing the authority with Parliament. It is a sort of "sign the cheque but do not question my authority to spend it as I please" approach.

Successive auditors-general have made statements which really are a variation on Macdonell's "government spending is

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mardi 22 octobre 1985

Le président: À l'ordre, mesdames et messieurs. Nous avons le quorum, nous pouvons donc commencer le plus près possible de 9h30 et vous donner, messieurs, tout le temps dont vous avez besoin. Premièrement, permettez-moi de vous dire au nom du Comité que nous sommes heureux que vous soyez tous venus. Votre compétence et votre intérêt dans ce domaine devraient nous permettre de mieux comprendre le sujet. Comme vous le savez, nous avons déjà entendu plusieurs témoins, mais vous êtes un groupe de témoins que nous sommes particulièrement intéressés à entendre en raison de votre expérience concrète particulière. L'un de vous a-t-il une observation préliminaire? Stan Hovdebo, je vous prierai de bien vouloir commencer.

M. Stan Hovdebo (député de Prince-Albert): Monsieur le président, je crois que mon exposé a été distribué. En effet, je crois que la première observation est tout à fait juste étant donné que je crois réellement, jusqu'à un certain point, que je suis ici en porte-à-faux. En réalité, je me préoccupe plus du budget des dépenses et du continuum que du budget, et le rapport porte plus sur le processus budgétaire que sur toute autre chose. Ces deux messieurs sont deux professionnels dans ce domaine, c'est pourquoi j'aimerais avoir la possibilité de les questionner.

Le rapport traite fondamentalement de la date du budget et du rapport entre cette date et les autres aspects du processus de mise en oeuvre parlementaire du budget. Je n'ai pas grand-chose à dire à ce sujet sauf que je suis d'accord avec l'idée fondamentale du rapport qui est d'établir une date précise pour la présentation du budget et de donner aux motions des voies et moyens, le temps et les pouvoirs d'emprunt nécessaires, pour procéder immédiatement.

Le processus de contrôle financier des dépenses du gouvernement est l'affaire de tous les citoyens canadiens partout au pays. En tant que député profane en matière de finances, je partage cette préoccupation et je crois que je dois faire quelque chose à ce sujet. En tant que députés, nous sommes responsables devant le peuple canadien de l'utilisation des deniers publics. Nous avons donc, à titre de députés, la responsabilité de vérifier minutieusement comment l'argent est dépensé. Troisièmement, nous avons la responsabilité de faire quelque chose lorsque nous croyons que l'argent est dépensé d'une mauvaise façon. C'est justement au niveau de cette troisième responsabilité que le processus ne va plus.

Le défaut de ce document est qu'il dissocie le pouvoir parlementaire de celui du Cabinet des ministres. Il propose de changer le processus mais ne propose pas de partager le pouvoir avec le Parlement. Cela revient à dire: «signe ce chèque mais ne conteste pas mon pouvoir de dépenser cet argent comme il me plaît».

Des vérificateurs généraux successifs ont fait des déclarations qui ne sont en réalité qu'une variation de la remarque de

[*Texte*]

out of control" observation. They all have given many examples to prove their statement—the most telling proof being the growing deficit.

We could spend a lot of time discussing the reasons for the deficit, but it is obvious that this government is, as did the previous one, finding it impossible to keep the spending under control and is forced to settle in most years for trying to limit the rate of increase of the deficit.

• 0940

The reason for the budget is to lay down a strategy for revenue and spending. It does not have a life of its own. The budget is part of a continuum which includes planning (legislation) budgeting, estimates, expenditures and public accounts.

As part of that continuum the budget should be a management tool which is used to implement the planning which has manifested itself in legislation which Parliament has passed.

The budget should therefore be brought down early enough to affect the estimates in the next fiscal year. This, in my mind, would require the budget to be brought in no later than mid-December so that changes which will affect the estimates can be put into the estimates for March of the following year.

At present the estimates also seem to have a life of their own with no particular relationship to the budget, nor do they have any relationship to public accounts. In fact, I would challenge anyone to follow through the three processes—budget, estimates, public accounts—and explain to any logical, sane person the relationships of the numbers.

A budget decision seldom appears in the next estimates. Timing is the problem, but really no one seems to think of the two as a continuum and therefore makes no effort to make sure that the estimates reflect budget decisions.

To follow through the continuum: estimates are in no way reflected in public accounts. There are reasons for this, and I have listed a number of reasons why this does not seem to happen: supplementary estimates, $1 votes, revolving funds, net voting, vote transfers, acts which define accounting procedures, formula spending and statutory votes, spending changes started without parliamentary authority, budget changes brought through after the estimates are passed.

I list these for two purposes. They show the lack of continuum and all contribute to government spending being out of control.

My plea here today is to suggest that this committee, or some committee, look at more than the process, more than the timing of the budget and related bills and motions, but look at

[*Traduction*]

Macdonell: «les dépenses du gouvernement échappent à tout contrôle». Ils ont donné un grand nombre d'exemples pour appuyer leur déclaration—la preuve la plus révélatrice étant le déficit sans cesse croissant.

Nous pourrions passer beaucoup de temps à parler des raisons du déficit, mais il est évident que ce gouvernement, tout comme le précédent, trouve qu'il est impossible de garder le contrôle des dépenses et qu'il est forcé d'admettre qu'il ne pourra, d'ici plusieurs années, qu'essayer de limiter le taux de croissance du déficit.

La raison du budget est d'imposer une stratégie des revenus et des dépenses. Il n'a pas de but en soi. Le budget fait partie d'un continuum qui comprend la planification budgétaire (législation), le budget des dépenses, les dépenses et les comptes publics.

En tant que partie de ce continuum, le budget doit être un outil de gestion utilisé pour mettre en application les éléments de planification adoptées par le Parlement par le biais de lois.

Le budget doit donc être présenté assez tôt pour avoir des répercussions sur le budget des dépenses de l'année financière suivante. À mon avis, cela signifie que le budget doit être présenté au plus tard vers la mi-décembre de façon à ce que des changements qu'il nécessitera dans le budget des dépenses soient introduits avant le mois de mars de l'année suivante.

A l'heure actuelle, le budget des dépenses semble lui aussi avoir un but propre sans aucun rapport avec le budget, et les deux ne semblent avoir aucun rapport avec les comptes publics. En réalité, je défie quiconque de suivre ces trois processus—le budget, le budget des dépenses et les comptes publics—et d'expliquer à une personne logique et saine d'esprit les rapports qu'il y a entre les chiffres présentés dans les trois.

Une décision budgétaire n'apparaît que rarement dans le budget de dépenses subséquent. Le problème est la date de présentation du budget, mais en réalité, personne ne semble penser à ces deux entités comme faisant partie d'un tout et personne ne fait aucun effort pour s'asurer que le budget des dépenses reflète bien les décisions budgétaires.

Pour poursuivre dans le continuum: le budget des dépenses ne se reflète en aucune façon dans les comptes publics. Il y a bien des raisons pour cela et j'en ai énuméré quelques-unes: le budget supplémentaire des dépenses, les crédits d'un dollar, les fonds de roulement, les crédits nets, les transferts et crédits, les lois qui définissent les méthodes comptables, les formules de dépenses entrepris sans l'autorisation du Parlement, les changements apportés au budget après l'adoption du budget des dépenses.

Je vous ai énuméré toutes ces raisons pour deux motifs: elles montraient bien le manque de continuité et chacune contribuant à ce que les dépenses gouvernementales échappent au contrôle.

Mon plaidoyer suggère que ce Comité ou un quelconque comité fasse plus que se pencher sur le processus, ou sur la date du budget et des projets de loi et des motions connexes,

[*Text*]

the global financial operation of the government. The present piecemeal approach is incongruous and contributes to the "out of control" spending.

In November 1982 the hon. Ron Huntington, MP, and Mr. Claude-André Lachance, MP, jointly produced a paper entitled *Accountability—Closing the Loop*. Although I have not attempted to detail my concerns to the extent of the Huntington-Lachance paper, I do make a plea that this committee do what it can to bring all phases into the continuum so that Parliament can see what it is doing, so that the loop can be closed and that every phase of every department and agency fits into the continuum and can be scrutinized for its adherence to the plan and its spending within that plan.

My concern, as I have attempted to express here, is that we as members are not able to have the impact on the total process from budget to public accounts that we should have and consequently we cannot be as effective as members as we should.

The Chairman: Thank you very much, Stan.

Bill, did you have an opening statement?

Mr. Bill Clarke (Former Committee Chairman): Yes, I have a few remarks, Mr. Chairman. I will be very brief.

As a businessman and chartered accountant before I was elected here in 1972, I always found it odd that the spending estimates we were presented with every year were brought in with no regard whatever to the budget as a separate presentation. I do not think members could rack their brains to find a business or a non-profit organization or even a lower level of government that does not do both of those functions at the same time. In other words, they cut their expenses to the size of their income.

I recognized two problems, and perhaps I should say that I agree with very much of what has been written in the proposal. The problem was certainly there, and the solutions, I think, are very well presented. I recognize two other problems, however, in addition to the lack of matching up of the budget and the estimates. One was that tax change proposals contained in the budget often take months to enact and they may be changed before they become law. This makes the task of tax advisers, principally chartered accountants, almost impossible. That fact is recognized in the proposal.

• 0945

The second problem that I think is most important is the borrowing authority. The debates are very lengthy and delay other bills. They really resemble budget debates. I do not think there is anything contributed in a borrowing authority debate that should not properly belong in another form of debate.

[*Translation*]

mais qu'il se penche sur les opérations financières globales du gouvernement. La méthode actuelle fragmentaire est incongrue et renforce la tendance «hors contrôle» des dépenses.

En novembre 1982, l'Honorable Ron Huntington député et M. Claude-André Lachance député ont rédigé conjointement un rapport intitulé *Accountability—Closing the Loop*. Bien que je n'aie pas tenté d'exposer mes préoccupations autant en détail que le rapport Huntington-Lachance, je demande toutefois que ce Comité fasse tout ce qui est possible pour intégrer toutes les phases dans une continuité de façon à ce que le Parlement puisse voir ce qu'il fait, de façon à refermer la boucle et que chaque phase de chaque ministère et organisme s'intègre bien dans le continuum et que l'on puisse en vérifier sa conformité au plan ainsi que ses dépenses dans le cadre de ce plan.

Mon principal souci, comme j'ai essayé de le dire, c'est que nous, à titre de députés, nous ne pouvons avoir l'impact que nous voudrions sur le processus global s'échelonnant du budget aux comptes publics et que par conséquent, nous ne sommes pas aussi efficaces que nous le devrions.

Le président: Merci beaucoup Stan.

Aviez-vous une allocation d'ouverture Bill?

M. Bill Clarke (ancien président du Comité): Oui, j'aurais quelques remarques à faire, monsieur le président. Je serai très bref.

J'étais un homme d'affaires et un comptable agréé avant d'être élu en 1972; j'ai toujours trouvé curieux que le budget des dépenses qu'on nous présentait chaque année n'avait aucun rapport avec le budget et qu'il était présenté séparément. Je ne crois pas que les députés aient à se casser la tête pour trouver une entreprise ou un organisme à but non lucratif, ou même un autre palier de gouvernement qui ne fasse pas ces deux fonctions en même temps. Autrement dit, ils définissent leurs dépenses en fonction de leurs revenus.

J'ai identifié deux problèmes; peut-être devrais-je dire que je suis d'accord avec la majeure partie de ce qui est écrit dans la proposition. Le problème existait certainement et, à mon avis, les solutions sont très bien présentées. Cependant, je vois deux autres problèmes, en plus du manque de concordance entre le budget et les prévisions de dépenses. Premièrement, il arrive souvent que les propositions de changement au régime fiscal contenues dans le budget ne prennent force de loi qu'après plusieurs mois et il peut même arriver que ces propositions soient modifiées entre temps. Cela rend la tâche presque impossible aux conseillers fiscaux, en particulier aux comptables agréés. Les auteurs du document de travail reconnaissent l'existence de ce problème.

Le second problème, que je considère comme le plus important, est celui du pouvoir d'emprunt. Les débats à ce sujet sont très longs et retardent l'adoption d'autres projets de loi. En fait, ils ressemblent beaucoup aux débats relatifs au budget. Je pense que pour être constructifs, les débats concernant le pouvoir d'emprunt devraient prendre une autre forme.

[*Texte*]

Now, I agree, as I say, with most of the recommendations and the reasoning in the proposal, but I think it is very important for this committee to address the exceptions that might occur. The most important one I can see is what might happen if the House were not sitting during a proposed time of presentation—for example, an election campaign break.

I hope that the taxation change proposals will be presented in the House in future much sooner than is now the case. That would go a long way in eliminating the problem I outlined about tax advisers. I also think the borrowing authority procedure could be streamlined. In fact, I would like to think it could be an automatic borrowing authority, which would be approved at the same time that the deficits were approved following the budget debate. I think the proposal contains good suggestions in that area too.

Now, generally, fixed-date budgets could be coupled with tax change legislation on a surprise basis, which would preserve the secrecy and fairness aspect of the present budget system. I do not see how we can have tax changes announced long before they are effective, but I recognize the problem of not having the budget on the recommended basis.

Now, I have not made any comments about the Public Accounts committee, although I was chairman of that committee for three years. I consider it to be outside of the budgetary process. However, I do think it is important—it is in progress now—that the comparability be improved as between the budget, the estimates and the public accounts presentation, so that comparisons can be made intelligently between the proposals and the facts. Thank you.

Mr. Lewis: Excuse me, you are talking about the public accounts as a financial statement, not as a committee?

Mr. Clarke: Yes, so that performance can be more easily compared.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Mr. Evans.

Mr. John Evans (Former Committee Chairman): Thank you, Mr. Chairman.

I must say it is a pleasure to be back here in this forum again, a somewhat different role, to say the least. It is good to be back among a lot of people whom I considered to be good friends during the previous years.

I, like Mr. Clarke, have looked at this from the point of view of what the paper said, but I agree with Mr. Hovdebo's comments wholeheartedly, that the relationships between the spending and the accountability and the various aspects relating to spending—being budgets, estimates, supplementaries, borrowing authority—do not allow Members of Parlia-

[*Traduction*]

Or, comme je l'ai dit, je suis d'accord avec la plupart des recommandations contenues dans le document de travail et avec la logique qui les sous-tend, mais je pense qu'il est très important que nous nous occupions des exceptions possibles. La principale exception que je peux envisager est la suivante: que se produirait-il si les travaux des Communes étaient interrompus au moment prévu pour la présentation—par exemple, pendant une campagne électorale?

J'espère qu'à l'avenir, les propositions de changement au régime fiscal seront faites aux Communes beaucoup plus tôt. Cela contribuerait énormément à résoudre le problème dont je viens de parler, au sujet des conseillers fiscaux. Je pense également que les procédures d'étude des demandes de pouvoir d'emprunt pourraient être rationalisées. En fait, j'estime qu'il pourrait y avoir un pouvoir d'emprunt automatique, qui serait accordé au même moment que celui où les déficits étaient approuvés, à la fin des débats concernant le budget. Je pense que les auteurs du document de travail ont également formulé des propositions valables en cette matière.

En règle générale, la présentation du budget à date fixe n'exclurait pas nécessairement la présentation de modifications au régime fiscal sans préavis afin de garantir l'équité et le secret du système budgétaire actuel. Je ne vois pas comment nous pourrions annoncer des modifications au régime fiscal longtemps avant leur entrée en vigueur, mais je reconnais que le fait de ne pas présenter le budget de la façon recommandée pourrait poser un problème.

Enfin, je n'ai fait aucun commentaire sur le Comité des comptes publics, même si j'en ai été le président pendant trois ans. Je considère que cette question n'est pas reliée au processus budgétaire. Toutefois, je pense qu'il est important que les processus de présentation du budget, des prévisions de dépenses et des comptes publics fassent l'objet d'une certaine uniformisation—actuellement, c'est la tendance—de manière que les propositions et les faits puissent être comparés de manière intelligente. Merci.

M. Lewis: Excusez-moi, vous parlez des comptes publics comme tels et non pas du Comité, est-ce bien cela?

M. Clarke: Oui. De cette manière, il serait plus facile d'évaluer les résultats.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci.

Monsieur Evans.

M. John Evans (ex-président du Comité): Merci, monsieur le président.

C'est un plaisir pour moi d'être de retour, dans un fonction quelque peu différente, c'est le moins que je puisse dire. Je suis heureux d'être de nouveau parmi ceux que je considérais comme de bons amis pendant nos travaux des dernières années.

Tout comme M. Clarke, j'ai considéré la question du point de vue des recommandations contenues dans le document de travail. Mais je partage tout à fait l'opinion de M. Hovdebo, selon laquelle le rapport entre le pouvoir de dépenser et la responsabilité ainsi que les différentes questions relatives aux dépenses—qu'il s'agisse des budgets, des prévisions dse

[*Text*]

ment to get a full enough understanding of the entire government expenditure process.

Certainly, there is an understanding of that process within the public service. When I was in the public service—we were under the PPB system at the time—there was a clear process by which program forecasts were generated that led subsequently to estimates, that led subsequently to supplementaries, and so on.

• 0950

I do not think those plans are translated to Members of Parliament. They see estimates; that is what is going to happen this year. But they do not understand that at the same time as the estimates are being tabled, there are two-year plans for what the estimates are going to look like in the future. Those program forecasts are not made available to members in anywhere near the kind of precision I think they should be.

As well, I think Stan has put his finger on another major problem, and that is the ability of Members of Parliament to do something about estimates with which they do not agree. The McGrath committee has come down with recommendations on some procedures for allowing Members of Parliament to have the ability to delay, to a certain extent, estimates with which they disagree. The Leader of the Opposition can ask for a delay on certain estimates beyond the normal deadline point. But at some point those estimates are forced to be passed. I think, quite frankly, Members of Parliament should be in a position to say: We disagree with these estimates; we disagree with these aspects of certain estimates, and we are not going to pass them.

The ultimate authority should rest with Members of Parliament to say yea or nay on the spending of the taxpayers' dollars. It should be up to Ministers to bring rational argument before their colleagues for why these estimates should be passed and to respond to the questions members have on certain expenditures of the taxpayers' funds. That is not possible now. It will not be possible under the reform the McGrath committee has proposed and the government has subsequently accepted.

On the budget process itself, the issue has come before the House on numerous occasions, as you all know. The first that I know of started in the 1970s, with Minister Macdonald at the time, who brought down a paper on reform of the budget process. In fact it might have gone back further, to when Mr. Turner was Minister of Finance. But certainly we have had subsequent papers on the budgetary process. The one I was most familiar with was the one Mr. MacEachen brought down, I think in 1982.

This particular effort has much in common, as one would expect . . . if you have an understanding of how the bureaucracy in Canada works, you would expect that this particular effort has a great deal in common with previous efforts, because the people doing the preparation of the background

[*Translation*]

dépenses, des prévisions supplémentaires de dépenses ou du pouvoir d'emprunt—ne permettent pas aux députés de comprendre entièrement l'ensemble du processus budgétaire gouvernemental.

Naturellement, les fonctionnaires comprennent ce processus. Lorsque je faisait partie de la Fonction publique, un processus bien établi—le système PPB—régissait la préparation des prévisions de programmes, qui entraient dans l'élaboration des prévisions de dépenses, puis des prévisions supplémentaires de dépenses, et ainsi de suite.

Je ne pense pas que ces plans soient communiqués aux députés. Ces derniers ne voient que les prévisions de dépenses; c'est ce qui se produira cette année. Mais ils ne se rendent pas compte que les prévisions de dépenses présentées sont accompagnées de plans de deux ans portant sur ces prévisions. Selon moi, les députés devraient être mis au courant des prévisions de programmes beaucoup plus qu'ils ne le sont actuellement.

De même, je pense que Stan a mis le doigt sur un autre problème important, soit l'incapacité des députés de faire quelque chose à propos des prévisions budgétaires avec lesquelles ils ne sont pas d'accord. Le comité McGrath a proposé des mesures pour permettre aux députés de pouvoir retarder, jusqu'à un certain point, l'adoption de prévisions qu'ils n'approuvent pas. Le chef de l'opposition peut demander qu'on repousse l'échéance pour l'approbation de certaines prévisions de dépenses. Mais à un moment donné, ces prévisions devront être approuvées. Je pense très franchement que les députés devraient être en mesure de dire: nous ne sommes pas d'accord avec ces prévisions, nous ne sommes pas d'accord avec certains aspects de prévisions de dépenses et nous ne les approuverons pas.

Lorsqu'il s'agit de dépenser les deniers publics, les députés devraient avoir le dernier mot. Il devrait incomber aux ministres d'expliquer à leurs collègues pourquoi les prévisions de dépenses devraient être approuvées et de répondre à leurs questions concernant certaines dépenses, ce qui n'est pas le cas actuellement. Et la réforme proposée par le comité McGrath, réforme acceptée ultérieurement par le gouvernement, ne changera rien à la situation.

Quant au processus budgétaire même, la question a été débattue à de nombreuses reprises aux Communes, comme vous le savez tous. À ma connaissance, cela a comencé au cours des années 70; à l'époque, le ministre McDonald a proposé la réforme du processus budgétaire. En fait, cela remonte peut-être à l'époque où M. Turner était ministre des Finances. Mais, évidemment, d'autres propositions ont été faites ultérieurement en vue de modifier ces processus. La proposition qui m'est la plus familière est celle présentée par M. MacEachen, en 1982 je pense.

Cette tentative ressemble beaucoup, comme l'on pourrait s'y attendre . . . lorsqu'on sait comment la bureaucratie canadienne fonctionne, cette tentative particulière ressemble beaucoup aux précédentes, étant donné que les personnes chargées de préparer les documents de travail sont toujours les

[*Texte*]

documents and so on are the same people. So I do not see a great deal new and different in this document. I hope it gets further than previous efforts did, but there are still some problems.

I agree with the notion that there should be a fixed date for the budget. However, I disagree with the date the policy document seems to imply is the one that meets with their favour. I disagree that it should be in January or February. My reasons for that are that it is after the beginning of the tax year, so any new budgetary measures that take effect immediately are going to cause some disruption in the planning for the existing tax year that is in place. That period of time makes it rather difficult for Members of Parliament to do their consultations, because it is just after the Christmas recess and quite a way from the summer break, when members could talk to their constituents at length. As well, it makes it difficult for committees to hold hearings, because quite frankly it is difficult to get in and out of Ottawa during January, February, and March.

Mr. Hicks: How about living here in January, February, and March?

Mr. Evans: Well, I live here by choice.

The budget cannot come down until February, really, because January 20 is about the time the House resumes after the Christmas break.

The accounting and legal professions, from whom a great deal of the expertise would be available to Members of Parliament, to committees, to review the budget are getting into their very intensive work period prior to April, when the tax year ends, and that is a very difficult time for them. They are very busy. They cannot make available the kind of time they could make available to committees perhaps at an earlier time of the year.

• 0955

Also, I think it is very difficult, knowing the legislative process, as you all do, to imagine that the government is going to be able to have legislation prepared and passed prior to the summer recess, which means that legislation will be delayed until the fall session and could, in some cases, not really be passed until the end of the calendar year.

So those are the reasons why I say January and February, I would think—and really it is February—is not the proper period.

I would suggest to you that November would be a better period. That is because it is before the tax year and some budget measures could take effect as of January 1. The Christmas parliamentary break allows parliamentarians to gauge the reaction to budgetary measures from their constituents. They have nearly a month in which to interact with their constituents over that Christmas period.

[*Traduction*]

mêmes. Donc, je ne vois rien de vraiemnt nouveau ni de vraiment différent dans ce qu'on nous propose aujourd'hui. J'espère que cette tentative sera plus fructueuse que les précédentes, mais certains obstacles devront encore être surmontés.

Je partage l'opinion selon laquelle le budget devrait être présenté à date fixe. Cependant, je ne suis pas d'accord avec la date proposée par les auteurs du document, date qui semble être celle qui fait leur affaire. Je ne pense pas que le budget devrait être présenté en janvier ou en février. Et j'explique: à cette époque, l'année fiscale est commencée, de sorte que toute nouvelle mesure budgétaire prenant effet immédiatement pertubera la planification pour l'année fiscale en cours. En outre, il est plutôt difficile pour les députés de faire leurs consultations durant cette période, qui suit immédiatement les vacances de Noël tout en étant très éloignée des vacances d'été, dont les députés pourraient profiter pour vraiment consulter leurs commettants. De même, il est difficile pour les comités de tenir des audiences à cette époque de l'année car, très franchement, les déplacements à destination et en provenance d'Ottawa sont très problématiques en janvier, en février et en mars.

M. Hicks: Pourquoi ne pas vivre ici pendant ces mois-là?

M. Evans: Bien, je vis ici parce que je le veux bien.

En réalité, le budget ne peut être présenté avant février car le Parlement reprend ses travaux vers le 20 janvier, après les vacances de Noël.

Les comptables et les hommes de loi, qui sont les principales personnes-ressources qui peuvent aider les députés et les membres des comités à étudier le budget, entrent dans leur période de pointe, qui précède la fin de l'année fiscale, en avril. C'est une période critique pour eux car ils sont très occupés. Ils ne peuvent accorder la période de temps qu'ils pourraient peut-être mettre à la disposition des comités, plus tôt dans l'année.

En outre, je pense qu'il est très difficile, connaissant le processus législatif, comme vous le connaissez, d'imaginer que le gouvernement sera en mesure de rédiger la loi et de l'adopter avant les vancances d'été, ce qui signifie que la loi sera retardée jusqu'à la session d'automne et pourrait, dans certains cas, ne pas être adoptée avant la fin de l'année civile.

Voilà pourquoi, selon moi, les mois de janvier et de février—surtout février—ne constituent pas la période appropriée.

Je vous indiquerai que novembre semble une meilleure période parce qu'elle est avant le début de l'année d'imposition et que certaines mesures budgétaires pourraient entrer en vigueur le 1er janvier. Le congé de Noël permet aux parlementaires de jauger la réaction de leurs électeurs face aux mesures budgétaires. Ils ont presque un mois pour rencontrer leurs électeurs pendant cette période de Noël.

[*Text*]

It allows time for provincial governments to react. Provincial governments typically bring down their budgets in the spring, and as a result they would be able to evaluate and make their budgetary plans in light of an existing federal budget. If it is brought down in February and they bring down their budgets in March, then it makes it very difficult because the budget is literally locked up at least two, if not three, weeks prior to the date on which it is brought down in the House. That means many provincial governments would have two to three weeks to try to adjust their budgetary posture in response to a federal budget.

As well, the November date would be well in advance of the tabling of the estimates, which I think is important.

The preferred sequence I would see in a budgetary process would be, first of all, a publication of discussion papers on major policy areas in the spring of the year. If you are talking about some major structural problems in taxation or some other such difficulties the government sees and wishes to have public input on, then you could table a series of discussion papers on a regular basis in the spring of the year for consultation over the summer, the consultations prior to the budget coming in September or October. I would like to see the government regularly publish an economic outlook in the fall of the year. Indeed, I think it would be useful to have the government publish economic outlooks on a twice-yearly basis, once in the spring and once again in the fall.

I would suggest that technical tax changes be tabled, as they were this year, prior to the budget so the committee—in this case the Finance committee—can deal with these technical changes prior to the time of the budget and the department can then get on with the business of drafting the specific legislation to implement those as soon as possible.

Those would be tabled in early fall as part of the prebudget consultations, and hopefully there would be passage of those pieces of legislation prior to the end of that calendar year, the same calendar year in which the documents were tabled.

The conditions I would put on a budgetary process would be that draft legislation be tabled with the budget wherever possible; that if the government brings down a budget that involves changes to existing legislation or new legislation the draft language of that legislation be tabled at the time the budget is given; that detailed white papers also be tabled, as the government did—I think admirably did—in the latest budget, and it has been a process that has been evolving over a number of years. As we all know, every budget for the last 10 years has gotten bigger and bigger with more and more documents, but I think that is a good thing, and this government published a good many documents that have helped in the process of understanding where the government is going.

All of these—the draft legislation, the white papers—should be referred immediately to the appropriate committees of the

[*Translation*]

Cela donne du temps aux gouvernements provinciaux de réagir. De façon générale, ceux-ci présentent leurs budgets au printemps, et ils seraient donc en mesure d'évaluer et de faire leurs prévisions budgétaires à la lumière d'un budget fédéral existant. Si celui-ci est présenté en février et s'ils présentent le leur en mars, cela devient une situation très difficile parce que le budget est littéralement sous clé au moins deux semaines, sinon trois, avant la date de sa présentation en Chambre. Cela signifie que de nombreux gouvernements provinciaux n'auraient que deux ou trois semaines pour essayer de rajuster leur position budgétaire en réaction au budget fédéral.

En outre, le mois de novembre serait suffisamment en avance de la présentation des estimations, ce qui, selon moi, est important.

La séquence préférée, selon moi, d'un processus budgétaire serait, en premier lieu, la publication de documents de travail sur des domaines politiques primordiaux au printemps. Si vous parlez de certains problèmes graves de structure dans le domaine de l'imposition ou de certaines autres difficultés pour lesquels le gouvernement désire connaître l'opinion du public, vous pourriez donc présenter une série de documents de travail, sur une base régulière, au printemps pour consultation pendant l'été, ces consultations ayant lieu avant le dépôt du budget en septembre ou en octobre. J'aimerais que le gouvernement publie de façon régulière un aperçu économique, à l'automne. En effet, je pense qu'il serait utile que le gouvernement publie des aperçus économiques, deux fois par année, une fois au printemps et l'autre en automne.

J'aimerais suggérer que les modifications techniques d'imposition soient présentées, comme elles l'ont été cette année, avant le budget pour que le Comité—dans ce cas, le Comité des finances—puisse examiner ces modifications techniques avant la période du budget et que le ministère puisse rédiger ses amendements pour les adopter le plus tôt possible.

Celles-ci pourraient être présentées au début de l'automne dans le cadre des consultations avant le dépôt du budget et ses amendements pourraient, souhaitons-le, être adoptés avant la fin de l'année civile au cours de laquelle les documents ont été déposés.

Selon moi le processus budgétaire devrait respecter les conditions suivantes: des projets de loi devraient être déposés avec le budget chaque fois que c'est possible; si le gouvernement présente un budget qui commande des modifications à la législation existante ou une nouvelle législation, l'ébauche de cette législation devrait êre déposée au moment où le budget est déposé; les livres blancs détaillés devraient également être déposés, comme le gouvernement l'a fait—je pense de façon admirable—pour le dernier budget, et c'est un processus qui a évolué depuis un certain nombre d'années. Comme nous le savons tous, les budgets des 10 dernières n'ont cessé d'augmenter et de comporter de plus en plus de documents, mais je pense que c'est une bonne chose, et ce gouvernement a publié un bon nombre de documents qui ont aidé à comprendre l'orientation du gouvernement.

Tous ces éléments—les projets de loi, les livres blancs—devraient être remis immédiatement entre les mains des

[*Texte*]

House, whether they be the legislative committees under the new system or the standing committees in the case of the white papers. I would suggest to you that all efforts should be made to ensure that legislation that is tabled in draft form be finalized and passed before the spring recess—in those cases where the draft legislation is tabled with the budget—that the government should do everything possible to pass that legislation by the spring recess; and that any legislation emerging from the white paper process should attempt to be passed prior to the end of the calendar year after the budget; so in other words, if we had a budget in November of this year, by December 31, 1986, white paper legislation would be passed as well as the draft legislation.

• 1000

Finally I would say that the government's borrowing authority should be tabled at the time of the budget: here is what we plan to spend and here is the money we need to carry out these particular matters we have brought forward in our budget. And that would be on two sides: the borrowing authority for the coming fiscal year, and the supplementaries for the current fiscal year. So a November budget would bring down the borrowing authority for the fiscal year to follow, as well as the "supps" that are needed to get the government from November to March 31 of the existing year. And it would bring a package together that perhaps would allow Members of Parliament, and the public generally, to better understand what is involved in this budget that the government is bringing down.

The considerations, in summary: I think one of the things that needs to be done now, and perhaps it is outside the scope of the particular paper, is for a process of general tax reform to take place as soon as possible. The tax legislation is incomprehensible; it is not understandable. The public is totally confused, and even tax practitioners are totally confused as to what is going on. Every year we add 100 more pages to our tax legislation. For the people in the remote areas—even tax practitioners are out of date; they do not understand the latest law, and it is extremely difficult. The tax system is archiac right now. It needs to be reformed. That should be part of the overall budgetary reform process over the next few years.

I think there needs to be a major reduction in the annual tinkering with the tax system. Certainly there is a need for technical amendments, but the extent of those technical amendments that have emerged over the last few years is becoming very substantial indeed. It creates a great deal of uncertainty and it is very de-stabilizing and costly to the economic system, as well as to the various professions.

It seems to me there is a need for developing a relationship, as Stan and Bill have said, between the budget, the estimates, the borrowing authority, and the public accounts. The public accounts tells us what we did; the budget, the estimates and the borrowing authority tell us what it is that we plan to do. It seems to me that the public accounts needs to be seen more as

[*Traduction*]

comités appropriés de la Chambre, qu'il s'agisse des comités législatifs selon le nouveau système, ou des comités permanents, dans le cas des livres blancs. Je vous suggérerais que tout soit mis en oeuvre pour que les projets de loi déposés soient terminés et adoptés avant les vacances du printemps—dans les cas où les projets de loi sont déposés avec le budget—et que le gouvernement fasse tout ce qu'il peut pour adopter cette loi avant les vacances du printemps; il devrait également essayer d'adopter toute loi découlant du Livre blanc avant la fin de l'année civile, après le budget; donc, en d'autres mots, si nous avions un budget en novembre de cette année, au 31 décembre 1986, les lois découlant des Livres blancs devraient être adoptées ainsi que les projets de loi.

Finalement je dirais que l'autorisation d'emprunt du gouvernement devrait être déposée au même moment que le budget: voici ce que nous avons l'intention de dépenser et voici les crédits qu'il nous faut pour mener à bien ces questions particulières que nous avons présentées dans notre budget. Et cela se ferait pour les deux aspects: l'autorisation d'emprunter pour l'année financière à venir, et le budget supplémentaire pour l'année financière en cours. Donc un budget en novembre donnerait l'autorisation d'emprunter pour l'année financière à suivre, et accorderait les crédits supplémentaires nécessaires pour la période allant de novembre au 31 mars de l'année en cours. Cela ferait d'une pierre deux coups et permettrait aux députés et au public en général de mieux comprendre ce qui se trouve dans le budget déposé par le gouvernement.

Les considérations sont en résumé les suivantes: je pense que ce qu'il faut d'abord faire, et peut-être que cela n'entre pas dans le cadre du document particulier, c'est d'établir le plus tôt possible une réforme d'imposition générale. La Loi de l'impôt est incompréhensible. Le public est complètement perdu et même les spécialistes des impôts ne savent absolument pas ce qui se passe. Chaque année, nous ajoutons plus de 100 pages à la Loi de l'impôt. Les personnes qui vivent dans des régions éloignées—même les spécialistes des impôts sont dépassés; ils ne comprennent pas la loi la plus récente et cela est extrêmement difficile. Le système d'imposition est actuellement archaïque. Il doit être réformé. Cela devrait faire partie du processus global de réforme budgétaire au cours des prochaines années.

Je pense qu'il est nécessaire de réduire au minimum le rafistolage annuel du système d'imposition. Il est évident qu'il est nécessaire d'apporter des modifications techniques, cependant celles qui ont été faites au cours des dernières années sont devenues très considérables. Cela crée beaucoup d'incertitudes, provoque une grande déstabilisation et c'est très coûteux pour le système économique, ainsi que pour les diverses professions.

Il me semble qu'il est nécessaire d'établir des relations, comme Stan et Bill l'ont dit, entre le budget, les prévisions budgétaires, l'autorité d'emprunter et les comptes publics. Ceux-ci nous révèlent ce que nous avons fait; le budget, les prévisions budgétaires et l'autorisation d'emprunter nous disent ce que nous voulons faire. Il me semble que les comptes

[*Text*]

a performance evaluator of what it is that the government previously said it was going to do in the budget, and the estimates, and with their borrowing authority.

Finally I would say to you, Mr. Chairman, that Members of Parliament need to push extremely hard for a great deal greater parliamentary control over the spending process. As I mentioned earlier, the McGrath committee has come down with their recommendations on the estimates, for example, and I simply do not think that is good enough.

It is not in any partisan way that I am saying this, because I was saying it during the time I was a member of the previous government party. I thought it then, and agreed with Bill and Stan when they were in opposition, and I certainly have not changed my view one bit, that Members of Parliament should have the ultimate authority over the spending and how well that spending is done by the government of the taxpayers' funds.

I want to say how much I appreciate having the opportunity to come here before the committee; and I will be happy to try to respond in any way possible to any questions you might have.

The Chairman: Thank you very much, John. We will open the questions with Mr. Blackburn.

• 1005

M. Blackburn (Jonquière): Merci, monsieur le président.

Ma question déborde un peu le cadre de vos propos de ce matin. Il y a quelques jours, nous avons rencontré des représentants de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Ceux-ci ont soulevé une question qui a attiré mon attention. On sait que le soir de la présentation du Budget, la presse, quelques instants auparavant, dans une salle particulière, reçoit la documentation concernant le Budget et toute l'information sur ce qui est stipulé dans le discours du Budget prononcé par le ministre des Finances. On nous disait qu'il serait important, également, que les représentants des grandes entreprises puissent prendre part à une séance de ce genre qui précéderait le discours du Budget. Cela leur semblait important, puisque la presse les interroge souvent par la suite pour savoir ce qu'ils pensent du Budget.

Que pensez-vous de ce désir de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante?

Mr. Evans: Having been the Parliamentary Secretary to the Minister of Finance for a couple of years at one point in time, and then Chairman of the Finance committee for another couple of years, I am pretty intimately aware of the lock-up situation. We always had a lot of trouble with it; and I can assure you Mr. Lanthier had a lot of trouble with the lock-up situation in the last budget, and probably will in future budgets.

I guess you have to ask yourself, at what point does a lock-up become so broad that it replaces the budget speech itself? Certainly I know Mr. Bulloch and others would like to be

[*Translation*]

publics doivent être davantage considérés comme une évaluation du rendement de ce que le gouvernement se proposait de faire selon le budget, les prévisions budgétaires et l'autorisation d'emprunter.

Finalement je vous dirais, monsieur le président, que les députés doivent exercer une pression très forte pour obtenir un plus grand contrôle parlementaire sur le processus des dépenses. Comme je l'ai mentionné plus tôt, le comité McGrath a présenté ses recommandations sur les prévisions budgétaires, par exemple, et je pense que ce n'est simplement pas suffisant.

Je ne dis pas cela de quelque manière partisane que ce soit, puisque je disais la même chose lorsque je faisais partie du gouvernement précédent. Je le pensais alors, et j'étais d'accord avec Bill et Stan lorsqu'ils étaient dans l'opposition, et je n'ai certainement pas changé d'idée; les députés devraient avoir l'autorité ultime sur les dépenses et sur la façon dont les deniers des contribuables sont dépensés par le gouvernement.

Je voudrais dire à quel point j'apprécie l'occasion qui m'est donnée d'être ici devant le comité; et je serais heureux d'essayer de répondre de quelque manière que ce soit à toutes les questions que vous pourriez avoir.

Le président: Merci beaucoup, John. Nous commencerons les questions avec M. Blackburn.

Mr. Blackburn (Jonquière): Thank you, Mr. Chairman.

My question is not directly related to this morning's discussion. A few days ago, we met with representatives of the Canadian Federation of Independent Business who raised a point that attracted my attention. We know that the night of the Budget Speech, the press gathers in a private room, a few moments beforehand, to receive documentation on the Budget and all the information about which is stipulated in the Speech that will be delivered by the Finance Minister. The Federation told us that the representatives of large corporations should also have the opportunity to attend those meetings. It seemed important to them since the press often asks them after what they think about the Budget.

What do you think of the Canadian Federation of Independent Business' request?

M. Evans: Ayant déjà, à une époque, exercé les fonctions de secrétaire parlementaire du ministre des Finances pendant quelques années, puis celles de président du Comité des finances pendant quelques autres, j'ai été familiarisé d'assez près avec ces séances à huis clos. Elles nous ont toujours causé des problèmes et je peux vous dire que M. Lanthier a connu de nombreuses difficultés à cet égard au cours du dernier discours du budget et qu'il en connaîtra sans doute d'autres à l'avenir.

Je crois qu'il faut déterminer où il importe d'établir des limites. À combien de personnes faut-il donner accès à ces séances d'information avant que celles-ci remplacent le

[*Texte*]

involved in the lock-up process. The reason the lock-up was instituted in the past was to allow the media time . . . because the budgets usually came down at night, at 8 p.m. Now they come down typically after 5 p.m., and it is impossible for the media to get their evening news on television put together for the 6 p.m. news or the 10 p.m. news and for some of the national newspapers to get their copy done on what is involved in the budget if they do not have some kind of advance preparation time.

I think what Mr. Bulloch and others are saying is if you want us to react knowledgably to the budget in the television process that goes on after the budget speech is given, you have to let us know what is in the budget in advance. There may be some arguments for that. But I would expect that it will not happen. The main reason is, where do you draw the line? Who are the responsible business leaders who are going to be included in the lock-up? If you have a lock-up that involves 200 or 300 people, you only have a couple of places in Ottawa where you can hold this. I guess you could hold one in the new convention centre. But the involvment of officials, the involvment of some of the political people who usually get involved in a lock-up, is simply going to be stretched to the limit. It is stretched to the limit now with a lock-up for the press. I just do not see where it is possible, first of all for logistical reasons.

But second, where do you draw the line? If you have Mr. Bulloch there, you obviously have to have the Chamber of Commerce. You have to have BCNI. You have to have any number of people. And then the presidents of the major corporations will say, well, what about us? We should be there; and we have to have our advisers there as well.

• 1010

Pretty soon you have the entire Canadian business establishment, and then you have the private sector non-profit lobby organizations, like the Consumers' Association, that are going to come in and say: What about us? You are giving business an unfair advantage.

It can very quickly get out of control. So, while I understand Mr. Bulloch's concern, I do not think it is critical that you move to open up this lock-up procedure. It was there for a very specific reason—to give the press time to get their stories out into their various media quickly—and I think that is probably where it should stop.

Mr. Clarke: I would agree, Mr. Chairman, with most of the things Mr. Evans says. It certainly would be an unwieldy procedure to allow all of these business people in and it would create another level of inequality. I think it would be better to go back to the original state of having the budget given cold when it is given in the House and not even have a press lock-up. The only thing the press lock-up does is enable the reporters to get a grasp of the contents of the budget a few

[*Traduction*]

discours même? Je sais très bien que M. Bulloch et d'autres aimeraient assister à ces séances. Au départ, ces séances ont été créées pour donner du temps aux médias d'information . . . car le discours était habituellement prononcé en soirée, à 20 heures. Maintenant, le budget est habituellement présenté après 17 heures, et les médias ne peuvent être prêts pour les bulletins d'information de 18 heures ou de 22 heures, et les grands quotidiens ne peuvent rien publier sur le budget s'ils ne peuvent se préparer d'avance.

A mon avis, le message de M. Bulloch et d'autres est que si vous voulez que nous présentions des informations complètes à la télévision après le discours du budget, vous devez nous mettre au courant à l'avance de son contenu. Je crois qu'il y a certains arguments en faveur d'un tel procédé. Mais je ne crois pas que cela se réalisera surtout parce qu'il sera difficile d'établir les limites? Quels chefs d'entreprise sérieux seront-ils admis à ces séances? Si le nombre de participants s'élève à 200 ou 300 personnes, il n'y a que quelques salles à Ottawa où la séance pourrait avoir lieu. J'imagine que cela pourrait avoir lieu dans le nouveau Centre des congrès. Mais tous les représentants et tous les politiciens qui s'intéressent habituellement à ce processus voudront profiter de l'occasion. Il y a déjà un nombre excessif de personnes qui assistent à ces séances d'information destinées à la presse. A mon avis, cela ne pourra se réaliser, d'abord parce qu'il est impossible d'accueillir toutes ces personnes.

Mais en second lieu, où faut-il établir une limite? Si M. Bulloch est admis, il faut évidemment admettre la Chambre de commerce. Il faut aussi accueillir le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national. Il faut accueillir toute une foule de personnes. Ensuite, les présidents des grandes entreprises diront: pourquoi pas nous? Nous devrions être admis; et il faut que nos conseillers nous accompagnent aussi.

Ensuite, toutes les entreprises canadiennes ne tarderont pas à participer, puis les organisations de pression à but non lucratif du secteur privé, comme l'Association des consommateurs, vous diront: et puis nous? Vous donnez l'avantage aux entreprises.

On peut très rapidement perdre tout contrôle. En conséquence, même si je comprends les raisons pour lesquelles M. Bulloch se préoccupe, je ne crois pas qu'il est essentiel d'autoriser d'autres personnes à assister à ces séances d'information. Celles-ci ont été créées pour une raison bien précise—pour permettre à la presse de rédiger rapidement leurs articles ou préparer les informations politisées—et, à mon avis, cela devrait probablement demeurer ainsi.

M. Clarke: Monsieur le président, je suis d'accord avec la plupart des points présentés par M. Evans. Il serait certainement difficile de permettre à tous ces représentants d'entreprises d'assister à ces séances d'information et cela créerait d'autres inégalités. A mon avis, il serait préférable de procéder comme nous le faisions antérieurement, c'est-à-dire que le discours du budget soit présenté dans la Chambre sans séance à huis clos préalable. Celles-ci ne permettent qu'à la presse d'avoir une idée d'ensemble du contenu du budget quelques

[*Text*]

hours earlier. I say that it would not matter to the people if they got their information a few hours later.

Mr. Hovdebo: I think there is a real concern out there. I have two things to say, really, about it. First of all there is a real concern out there among the people that the press lock-up is wrong in that what they get out there is not the budget but an interpretation of the budget by somebody who might have a particular position to send. I know that among my constituents . . . I do not want to hear what Mike Duffy thinks of the budget; I want to hear what the budget is about. That is quite a concern. So I would go the other way.

I think the real issue here is how much of the budget is actually needed to be kept secret and on how much there could be consultation before, and even a certain amount of exposure before. I think that is really the greater issue. I think it is important that people not be able to take advantage, but I think a large number of things that are presented in the budget could be fairly broadly exposed before the budget is actually brought down. I think that is maybe what we should be looking at rather than lock-ups which are only a few hours' earlier exposure to certain people.

Mr. Evans: I would like to add something to what Mr. Hovdebo has just said.

If the process I described earlier with discussion papers coming out in the spring was followed, then I think that would be consistent with the particular position Stan has expressed. If the general policy areas on which the government had concern with were known in advance and open for consultations, then it would seem to me that the specific measures would be more readily understood by the public and there would be less need for a lock-up where broad areas of policy are being introduced for the first time that have to be explained in great detail. I think it could improve that situation.

Quite frankly, the latest budget did involve . . . The November agenda document put out a great many areas where the government was looking at making modifications, and some of those then resulted in budgetary changes in the budget. That is the kind of process I envisage in a perhaps more detailed form. That certainly went the way of Stan's comments: Get the general areas of concern out on the table; let us discuss them—and then the budget is simply how we are going to deal with those areas of concern.

The Chairman: Mr. Blackburn.

M. Blackburn (Jonquière): On a eu l'occasion de parler de cette suggestion de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante avec la ministre d'État aux Finances, Mme

[*Translation*]

heures avant la présentation. Je crois que le public ne s'opposerait pas à obtenir ces informations quelques heures plus tard.

M. Hovdebo: Je crois que les gens se préoccupent réellement. Je voudrais, en réalité, traiter de deux points. D'abord, le public s'inquiète réellement; on croit que nous avons tort de tenir ces séances d'information à huis clos à l'intention de la presse, car le public n'est pas mis au courant du budget même mais on lui donne une interprétation du budget qui est formulée par une personne qui risque de faire part de sa position particulière. Je sais que dans ma circonscription . . . Je ne veux pas connaître l'avis de Mike Duffy au sujet du budget; je veux savoir en quoi il consiste exactement. Ce point est d'une importance capitale et j'aurais donc tendance à m'opposer à ces séances d'information.

Le vrai problème, à mon avis, concerne le secret budgétaire: quels sont les éléments qui doivent réellement rester confidentiels et dans quelle mesure pourrait-il y avoir préalablement consultation; certains renseignements pourraient-ils même être rendus publics avant le discours? Voilà les questions qui, à mon avis, nous intéressent vraiment. Je crois qu'il importe d'empêcher certaines personnes de profiter de la situation, mais qu'un grand nombre de renseignements présentés dans le budget pourraient être diffusés auprès d'un assez grand nombre de personnes avant le discours même. D'après moi, c'est ce qu'il importe de prendre en considération plutôt que d'étudier la question des séances d'information qui consistent simplement à faire part du budget à certaines personnes quelques heures seulement avant le discours.

M. Evans: J'aimerais ajouter quelque chose aux propos de M. Hovdebo.

Si, comme je l'ai mentionné plus tôt, les rapports d'étude étaient présentés au printemps, je crois alors que la recommandation de Stan serait opportune. Si les politiques générales du gouvernement étaient rendues publiques à l'avance et qu'on prévoyait des consultations, je crois alors que le public comprendrait plus facilement les mesures précises que le gouvernement veut prendre et il n'y aurait plus de raisons de ne pas divulguer les politiques générales qui sont présentées pour la première fois et qui doivent être expliquées de façon assez détaillée. Je crois que cela pourrait améliorer la situation.

En toute franchise, le dernier budget comptait en réalité . . . le document de novembre présentait de nombreux points auxquels le gouvernement prévoyait apporter des modifications, ce qui a, dans certains cas, entraîné des changements au budget. Voilà le genre de marche à suivre que j'envisage, mais peut-être d'une façon plus systématique. C'est certainement ce que Stan voulait nous faire part avec ses commentaires: présentez-nous les grands points qui suscitent des préoccupations et étudions-les; alors, le discours du budget consiste simplement à présenter les mesures prises pour apporter les modifications qui s'imposent.

Le président: Monsieur Blackburn.

Mr. Blackburn (Jonquière): We have had the chance to discuss the suggestion put forth by the Canadian Federation of Independent Business with the Minister of State of the

[*Texte*]

Barbara McDougall. J'ai dit alors: Ne trouvez-vous pas que c'est un peu le monde à l'envers? On informe la presse à l'avance du contenu du Budget, et il faudrait maintenant informer aussi les «grandes entreprises» du contenu du Budget. Et nous, les députés, les législateurs, nous sommes les derniers à être informés, parce que nous sommes assis à la Chambre et que nous prenons connaissance du Budget seulement au moment où le ministre des Finances prononce son discours. Mais la presse nous demande par la suite de commenter le Budget. N'est-ce pas un peu le monde à l'envers?

• 1015

Ne serait-il pas tout à fait normal que les députés soient les premiers à avoir une séance d'information, une couple d'heures avant le discours sur le Budget, afin qu'ils soient un peu mieux documentés lorsqu'ils devront répondre aux questions de la presse?

Mr. Evans: When I was involved in that process, that was a common complaint. What we tried to do was to have a lock-up at the same time as the press—for a shorter period, but in the same period—prior to the budget for the opposition, and some government members as well. So a couple or three members from the government and three or four members from each of the opposition parties would be locked up for a couple of hours in advance to go through the budgetary material. So they would be in a position to respond to the media after the budget was given, for the critics and those spokespersons for the opposition parties and on the government side some of the back-benchers, such as the Chairman of the Finance committee. So there was that process; and that still goes on, if I am not mistaken. I think the government continued that in the latest budget.

We always had the same concerns expressed by, at that time, the back-benchers on the government side, that the opposition was being given the information about what was in the budget, the press was being given information, but the back-benchers on the government side were the last to know what was coming out in their own budget. I do not really know how you would get around it, except to go to Stan's approach of saying there will be no lock-up; no one will know anything about the budget until the Minister stands up there and gives his or her speech.

There are certainly arguments in favour of that approach; but the press will certainly give you arguments against it. Ministers want the press to react as favourably as possible, and you do not want to get the press negatively disposed to you by not allowing them a lock-up they have become used to prior to a budget that is very important to that Minister's future.

So I doubt you are going to see a lock-up abolished, but there are ways of helping the members become better informed early on.

M. Blackburn (Jonquière): Merci.

Mr. Althouse: I have a supplementary on this question of the timing of the budget speech itself and the lock-up. The

[*Traduction*]

Department of Finance, Mrs. Barbara McDougall. I then said: Do you not think that it is a bit strange? We inform the press beforehand of the contents of the Budget, and now we should do the same with the "big corporations". And we, Members of Parliament and legislators, are always the last to be informed because we are sitting in Chamber and hear about the Budget for the first time here when the Minister of Finance gives his speech. But afterwards, the press wants us to comment on the Budget. Is not everything just upside down?

Would it not be more normal for the MPs to be the first to be informed, a few hours before the presentation of the Budget so that they are prepared to answer the questions of the press?

M. Evans: Lorsque j'étais là, c'était là des doléances qui revenaient souvent. Nous essayions d'avoir un huis clos en même temps que la presse—pour une période plus courte, mais en même temps—avant la présentation du Budget à l'opposition et à certains membres du gouvernement. Deux ou trois députés du gouvernement et trois ou quatre députés de chacun des partis d'opposition s'enfermaient donc pour quelques heures afin de se familiariser avec tout le matériel concernant le Budget. Ils étaient donc ainsi en mesure de répondre aux média tout de suite après la présentation du Budget aux critiques et porte-parole des partis d'opposition, et à certains des députés d'arrière-plan du gouvernement, par exemple, le Directeur du comité des finances. C'était donc ce qui se passait et je crois que cela se passe encore ainsi si je ne m'abuse. Je crois que le gouvernement a fait de même lors de la présentation du dernier Budget.

A cette époque, les députés d'arrière-plan du côté du gouvernement exprimaient les mêmes doléances parce qu'ils disaient que l'opposition et la presse obtenaient des renseignements sur ce que contenait le Budget bien avant eux. Je ne sais pas vraiment comment vous pourriez résoudre ce problème, sauf peut-être adopter l'approche de Stan et de dire qu'il n'y aura pas de huis clos; personne ne saura rien du Budget avant que le ministre ne se lève pour prononcer son discours.

Il existe certainement des arguments en faveur de cette approche, mais la presse vous donnera certainement des arguments contre. Les ministres veulent que la presse réagisse aussi favorablement que possible au Budget et ne veulent donc pas l'indisposer en ne lui permettant pas un huis clos dont ils ont l'habitude avant un Budget très important pour l'avenir du ministre.

Je doute donc que vous puissiez faire abolir le huis clos, mais il y a toujours des façons de permettre aux députés d'être mieux informés plus tôt.

Mr. Blackburn (Jonquière): Thank you.

M. Althouse: J'aurais autre chose à demander au sujet de cette question du discours de présentation du Budget et du huis

[*Text*]

tradition of the budget speech occurring after the markets have closed has been broken now for a while. We seem to have shifted it to earlier in the evening so the press could report it on the national news. So some of the reasons for our doing it the way we have done it have already been changed, since we are making recommendations anyway.

What would the witnesses think of changing the whole process? Since it is no longer thought to be a problem announcing while the markets are in process, what is wrong with having the budget speech occur early in the day, say at 11 a.m., and have everybody go in cold? Would that not give the press plenty of time during the day to absorb it, and the Members of Parliament plenty of time to absorb it, so they could all do the quintessential thing by 6 p.m. and still meet their deadlines? Even more important, the Minister of Finance would be addressing the House of Commons and we would all, as private members representing constituents across the country, get the information at the same time.

Mr. Evans: First of all, if I am not mistaken, the budget speech is still given after the markets close. Even the most recent budget was given . . .

Mr. Althouse: They closed Vancouver early, or something.

Mr. Evans: —at 4 p.m. Vancouver closes on Toronto time. It opens and closes on Toronto time.

The budget speech has never been given while the markets were open; and that is a major consideration. If you can get the Toronto, Montreal, Vancouver, Calgary Stock Exchanges to close early on the day of the budget, you could give it earlier. I would think any government would be very reluctant to talk about tax changes which could affect values of shares of companies during the time the market was open. It never has been done in the past to my knowledge.

• 1020

Mr. Clarke: It probably has something to do with retail outlets as well. I mean, many budget changes affect sales tax, or some commodity especially, and I think the closing of stores is probably an important aspect.

Mr. Althouse: Most of the people we have had before us up to this point have recommended that tax changes be designated to take effect January 1, or March 30, April 1—whichever—and that there not be any huge surprises in the budget; that these all be announced as part of the budget. If that should become part of the process, what effect, if any, would be left for the markets?

Mr. Clarke: Mr. Chairman, I think the proposal makes the point that the reason for the surprise element on commodity tax changes is that there will not be a run, and a consequent advantage or disadvantage—I mean, some retailers or wholesalers could be stuck with mountains of a certain commodity which, all of a sudden, has gone down in price

[*Translation*]

clos. La coutume qui était de présenter le discours du Budget après la fermeture des marchés n'est plus suivie depuis longtemps. Cette présentation se fait maintenaant plus tôt dans la soirée afin que la presse puisse en parler aux nouvelles nationales. Donc certaines des raisons pour lesquelles nous faisons les choses comme cela ont déjà changé, puisque nous faisons des recommandations de toute façon.

Que penseraient les témoins de changer tout le processus? Étant donné qu'il ne semble plus que ce soit un problème d'annoncer le Budget avant la fermeture des marchés, ne pourrions-nous pas présenter le Budget plus tôt dans la journée, par exemple à 11 heures? Tout le monde y assisterait sans préparation. Ainsi la presse et les députés auraient amplement le temps durant la journée d'assimiler ce qu'ils ont entendu et de tirer les grandes lignes du Budget avant 18 heures et tout serait fait à temps. Et, fait encore plus important, le Ministre des Finances s'adresserait à la Chambre des Communes et nous les députés des circonscriptions de tout le pays, obtiendrions l'information au même moment.

M. Evans: Tout d'abord, si je ne m'abuse, le discours du budget est encore présenté après la fermeture des marchés. Même le dernier Budget a été présenté . . .

M. Althouse: Ils ont fermé le marché de Vancouver plus tôt, ou quelque chose comme cela.

M. Evans: . . . à 16 heures. Vancouver ferme à l'heure de Toronto. Le marché ferme et ouvre à l'heure de Toronto.

Le discours du Budget n'a jamais été présenté alors que les marchés étaient encore ouverts et c'est là une considération importante. Si vous pouviez obtenir que les Bourses de Toronto, Montréal, Vancouver et Calgary ferment plus tôt le jour de la présentation du discours du Budget, alors il pourrait être présenté plus tôt. Je pense que le gouvernement hésiterait à parler de modifications sur l'impôt qui pourraient toucher la valeur de certaines actions alors que le marché est toujours ouvert. Cela ne s'est jamais produit à ma connaissance.

M. Clarke: Cela a probablement quelque chose à voir également avec les magasins de détail. Je veux dire que de nombreuses modifications du budget touchent la taxe de vente, ou un certain produit, et je crois que la fermeture des magasins est probablement également un aspect important.

M. Althouse: La plupart des personnes qui se sont présentés devant le comité ont recommandé que les modifications des taxes et des impôts prennent effet le 1er janvier ou le 30 mars, le 1er avril—l'un ou l'autre—et qu'il n'y ait pas de véritable surprise dans le budget; que toutes ces modifications soient annoncées dans le cadre du discours du budget. Si cela se faisait ainsi, quel effet cela aurait-il, ou en aurait-il un, sur les marchés?

M. Clarke: Monsieur le président, je crois que la proposition est la suivante: la raison pour l'élément de surprise sur un changement de taxe pour un produit donné c'est qu'il n'y aura pas de grand mouvement, qui avantage ou cause des inconvénients aux consommateurs et aux vendeurs—par exemple certains vendeurs ou grossistes pourraient se retrouver pris

[*Texte*]

because of a tax change reduction. On the other side, there could be a massive run on some product giving certain consumers an advantage over other consumers. So I think the surprise element is essential.

Mr. Althouse: And having overnight to absorb all this stops this, does it?

Mr. Clarke: It usually requires retailers to put the changes into effect the next morning on opening.

Mr. Evans: Mr. Chairman, the main problem areas are with the excise taxes, as well as the sales taxes and the liquor taxes and the tobacco taxes. If a government were to change that in the middle of the afternoon, saying: "As of tomorrow morning, the tobacco tax is going up by 50 cents a pack", or "We are putting another $1 per case on beer", the liquor stores would go mad from people trying to get down there to stock up. That is certainly an effect. And that same effect applies if, say, you present a budget on November 30, and you state that, as of January 1, liquor taxes are going up by *X* amount, or tobacco taxes. That gives people even more time to stock up and you would have runs on commodities. Traditionally that has been the reason why governments say: Okay, as of tomorrow morning when the stores open, bang!

Mr. Althouse: I do not mean to be argumentative, but I will be, I guess. We have had increases to fuel taxes, for instance; there was one last September 1. I do not think the service stations would have noticed more than a very modicum of increase on August 30 or 31. Tax increases, as far as consumers are concerned, are becoming a fairly blasé kind of fact of life, and I am not sure consumers react the way we sometimes tend to think they would.

Mr. Clarke: You cannot buy 1,000 gallons of gas before . . .

Mr. Althouse: No; less than a tank.

Mr. Evans: Basically it relates to the kind of commodity. In economics there is an analogy: Why is it that Coke machines are so substantial and well-guarded and you put your money in, and one can comes out, when with a newspaper vending machine, you put your money in, you open it up, and there are all the newspapers. You can take as many as you want. It is a kind of marginal utility; an extra newspaper is not very high. The marginal utility of an extra can of Coke, if you could open the machine and take out one, or take out one hundred, is quite high. And so with gasoline, I can put only so much in the tank of my car. Cigarettes I can buy by the carton or by the case. The same thing with alcohol: it has a longevity and a storability that is quite a bit higher. Those kinds of considerations are what cause problems really.

Mr. Althouse: I just sat and noticed . . . well, I am in a farming community where people stock up 2,000 and 3,000 gallons at a time, and there was no run.

[*Traduction*]

avec des montagnes d'un certain produit dont, tout à coup, le prix a baissé à cause d'une diminution de taxe. D'autre part, certains consommateurs pourraient se ruer sur un certain produit donné au détriment des autres consommateurs. Je pense donc que l'élément de surprise est essentiel.

M. Althouse: Et le fait d'avoir toute la nuit pour y penser, cela n'arriverait pas?

M. Clarke: Les vendeurs doivent généralement faire les modifications dès l'ouverture du magasin le lendemain.

M. Evans: Monsieur le président, les principaux problèmes sont ceux des impôts indirects, des taxes de vente, des taxes sur l'alcool et des taxes sur le tabac. Si un gouvernement changeait ces taxes au beau milieu de l'après-midi et disait par exemple: «A partir de demain matin, la taxe sur le tabac augmente de 50 sous le paquet» ou encore «la caisse de bières coûtera maintenant 1$ de plus», tout le monde se précipiterait pour essayer d'acheter le plus possible. C'est sûrement un effet. Et ce même effet s'applique si, par exemple, vous présentez un budget le 30 novembre et vous déclarez qu'à partir du 1er janvier les taxes sur l'alcool ou sur le tabac vont augmenter d'un certain montant. Les gens ont encore plus le temps de faire des réserves et certains produits viendraient à manquer. C'est pourquoi, selon la coutume, les gouvernements disent: À partir de demain matin, lorsque les magasins ouvrent, ce sera comme ça!

M. Althouse: Je regrette, mais j'ai encore autre chose à dire sur la question. Nous avons dû faire face à des augmentations des taxes d'essence, par exemple; il y en a eu une le 1er septembre dernier. Je ne pense pas que les stations d'essence aient remarqué plus qu'une très légère augmentation des ventes le 30 ou le 31 août. Pour les consommateurs, les augmentations de taxes font maintenant partie de la vie et ils ne s'en énervent pas autant que nous pouvons le penser.

M. Clarke: On ne peut pas s'acheter 1 000 gallons d'essence avant . . .

M. Althouse: Non, moins d'un réservoir plein.

M. Evans: Essentiellement, cela dépend du genre de produit. En économie, il y a une analogie: Pourquoi est-ce que les machines distributrices de Coke sont si massives et si protégées que vous mettiez votre argent dedans et que seule une cannette en sort alors que dans une machine distributrice de journaux, vous mettez votre argent dedans, vous ouvrez le panneau et tous les journaux sont là à votre disposition. Vous pourriez en prendre autant que vous vouliez. C'est un genre de service marginal, personne n'a vraiment envie d'avoir deux journaux. Par contre, le fait de pouvoir avoir une autre cannette de Coke, si vous pouviez ouvrir la machine et en prendre une, ou une centaine, est très intéressant. De même pour l'essence, je ne peux qu'en mettre une certaine quantité dans le réservoir de ma voiture. Des cigarettes, je peux en acheter à la cartouche ou à la caisse. La même chose pour l'alcool: l'alcool dure longtemps et peut se garder très très longtemps. Ce sont ce genre de facteurs qui causent des problèmes.

M. Althouse: Je viens de me rendre compte que je suis dans une collectivité agricole où les gens font des réserves de 2 000 et 3 000 gallons, et il n'y a eu aucun manque d'essence.

[*Text*]

Mr. Clarke: Maybe it also has to do with the size of the increase.

Mr. Althouse: Or maybe it had something to do with the amount of money in their pockets, too.

Mr. Clarke: Does not the farming community get this gasoline free of a lot of the taxes?

Mr. Althouse: No, this one was nine cents a gallon—the one that started September 1.

Mr. Evans: They do not get a rebate on that tax for agriculture uses?

Mr. Althouse: The rebates were in existence on the old taxes. This is a fresh one.

• 1025

The Chairman: Mr. Hicks.

Mr. Hicks: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Blackburn has left. I was sympathetic to his point about MPs, especially backbench government MPs being completely out in the dark for a long period of time and having to make statements to their local press and to their constituents and so on. So I favour any type of workable lock-up for MPs who wish to participate in it.

Now, some of my questions have been answered in your answers to Mr. Althouse's questions. We alluded to the stock market, and I know it is more far-reaching than all of the retail outlets and so on, but has any consideration ever been given to closing the stock markets on a day per year when the budget is given?

Mr. Evans: If you have a fixed budget date, I guess that is always possible.

Mr. Hicks: But even if you did not have a fixed budget date, all they would need would be three months . . . I mean, you set the budget date.

Mr. Evans: Yes.

Mr. Hicks: And even if you had two budgets, as long as there was a couple of months advance notice I do not see why the stock markets could not be closed, if that would help schedule the budget, as long as that would help, I guess, orchestrate the scheduling of a better budget day.

Mr. Evans: I guess you are familiar with the problems that Mr. Wilson and previous Finance Ministers have had. They will say: We will bring down a budget some time before the middle of May, or the end of May, some time in that range. It is usually the week before the budget that he says the date is so and so. And Ministers tend to want that kind of flexibility because there are all kinds of problems that can arise during that two or three-week period prior to a budget. As a Minister of Finance, you do not want that to be a fixed date. You might have printing problems. You might have changes that have to be made to the budget and you want the flexibility so that the

[*Translation*]

M. Clarke: Peut-être est-ce que cela a à voir également avec l'importance de l'augmentation des taxes.

M. Althouse: Ou peut-être est-ce que cela avait quelque chose à voir avec la quantité d'argent qu'ils avaient dans les poches.

M. Clarke: Les agriculteurs n'obtiennent-ils pas l'essence sans payer certaines des taxes?

M. Althouse: Non, cette taxe, celle qui a commencé le 1er septembre, était de neuf sous le gallon.

M. Evans: Ils n'obtiennent pas de rabais sur cette taxe étant donné que l'essence est utilisé à des fins agricoles?

M. Althouse: Les rabais concernaient les anciennes taxes. Ceci en est une autre.

Le président: Monsieur Hicks.

M. Hicks: Merci, monsieur le président. M. Blackburn est parti. Je comprenais son point de vue à l'égard des députés, en particulier des députés d'arrière-ban qui sont complètement tenus dans l'ignorance pendant de longues périodes et qui doivent faire des déclarations à leur journal local, à leurs électeurs et ainsi de suite. Aussi suis-je en faveur de n'importe quel type de huis clos possible pour les députés qui désirent y participer.

Maintenant, en répondant à M. Althouse, vous avez répondu à certaines de mes questions. Nous avons fait allusion à la Bourse et je sais qu'elle est d'une plus grande importance que tous les points de vente au détail et ainsi de suite, mais a-t-on jamais envisagé la possibilité de fermer la Bourse la journée de la présentation du budget?

M. Evans: Si le budget est présenté à une date fixe, je pense que cela est toujours possible.

M. Hicks: Mais même si vous n'aviez pas de date fixe tout ce dont ils auraient besoin c'est de trois mois . . . Je veux dire, vous fixez la date de présentation du budget.

M. Evans: Oui.

M. Hicks: Et même si vous aviez deux budgets, pourvu que les parties intéressées soient avisées une couple de mois à l'avance, je ne vois pas pourquoi la Bourse ne pourrait pas être fermée, si cette fermeture pouvait aider à fixer la date de présentation du budget; pourvu que cela aide,je pense, à la planification d'une meilleure date pour la présentation du budget.

M. Evans: Je crois que vous connaissez bien les problèmes que M. Wilson et son prédéceseur ont eu à régler. Ils diront: nous présenterons un budget un peu avant la mi-mai ou à la fin de mai, quelque part pendant cette période. C'est en général la semaine avant la présentation du budget qu'il annonce la date exacte de la présentation. Et les ministres ont tendance à vouloir ce genre de marge de manoeuvre parce que toutes sortes de problèmes peuvent survenir au cours des deux ou trois semaines qui précèdent la présentation du budget. Si vous êtes le ministre des Finances, vous ne voulez pas que la date soit fixe. Vous pourriez avoir des problèmes d'imprimerie.

[*Texte*]

date can be changed within two or three weeks of the budget, even though in the last week it is not, because in the last week the budget usually goes to the printing shop on a Friday night. The Department of Finance takes over the government print shop in Hull. All the budgetary material is printed over the weekend. By Sunday night that budgetary material has been moved to the vaults in the Bank of Canada and it sits there until the day before the budget; then it is flown out to the Bank of Canada branches all across the country for distribution on budget night.

So, really, you can fix a budget date absolutely about a week in advance because that is when everything is locked right in. There is no way that you can make changes beyond that point, although Mr. Lalonde's budget I think was an exception to that. I do not know how they did it, but there was an exception there. But typically that is when you want to lock it up. The weekend before the budget you will say, Okay, that is it; we are final; we are going.

Beyond that I do not think a Minister of Finance would like to give up the flexibility by saying, you know, here is . . .

Mr. Hicks: Then I guess we go back to how much notice would the country have to have to close the stock markets, too.

Mr. Clarke: The brokers might wonder who was going to pay their employees for that day off, or time off. But no, I think there is a logistics problem, Mr. Chairman, in giving MPs advance information on the budget. I mean, first of all it would have to be done on a lock-up basis. The problem with leaks is a century old. If you were going to offer the opportunity to one or some MPs, you would have to offer the opportunity to all the MPs. You would have to have a big lock-up and they would all want to go in, and then you would have a problem when the Minister stood in the House because probably nobody would be there—

Mr. Hicks: Nobody would listen.

Mr. Clarke: —because they would all be out talking to the press on the long distance telephones, or else they would be talking to their constituents, or if they were in the House they would know it all and there would be nothing for them to listen to.

• 1030

Mr. Evans: Hold the House of Commons in camera; that is basically what you are saying.

Mr. Hicks: You can get around the one problem by locking them up in the Chamber.

Mr. Evans: That is an in camera session of the House.

Mr. Hicks: That is right.

[*Traduction*]

Vous pourriez vouloir apporter des changements au budget et vous voulez avoir toute la latitude nécessaire pour que la date puisse être changée à moins de deux ou trois semaines de la présentation, même si dans la dernière semaine elle ne l'est pas, parce que c'est dans la dernière semaine en général que le budget est envoyé à l'imprimerie, soit un vendredi soir. Le ministère des Finances retient à cette fin les locaux de l'imprimerie gouvernementale situés à Hull. Tous les documents du budget sont imprimés pendant la fin de semaine. Le dimanche soir, les documents sont transférés dans les voûtes de la Banque du Canada où ils resteront jusqu'à la veille de la présentation du budget; ils seront alors expédiés à toutes les succursales de la Banque du Canada à l'échelle du pays pour être distribués le soir de la présentation.

Ainsi, vous pouvez vraiment fixer la date sans aucune réserve à peu près une semaine à l'avance parce que c'est à ce moment que tout est établi. Après cette date, vous ne pouvez plus rien modifier, bien que le budget de M. Lalonde, je crois, ait fait une exception. Je ne sais pas comment ils s'y sont pris, mais il y a eu exception. Mais en général,c'est lorsque vous voulez le mettre sous clef. La fin de semaine avant la présentation du budget vous direz c'est d'accord; c'est définitif.

En dehors de cela, je ne pense pas qu'un ministre des Finances aimerait renoncer à cette marge de manoeuvre en disant, vous savez, voici . . .

M. Hicks: Alors je pense que nous revenons à la question de savoir de combien de temps à l'avance disposera le pays pour fermer la Bourse, également.

M. Clarke: Les agents de change pourraient se demander qui paiera leurs employés pour cette journée de congé ou les heures non travaillées. Mais non, je crois, monsieur le président, qu'il y a un problème de logistique en renseignant à l'avance les députés sur le budget. Je veux dire par la que, premièrement, les renseignements devront être divulgués à huis clos. Le problème des fuites est un problème séculaire. Si vous permettez à un député ou à quelques députés d'avoir ces renseignements, vous devrez permettre à tous les députés de les obtenir. Il vous faudra agir sous un huis clos important et tous voudront y assister, et vous devrez faire face à un problème lorsque le Ministre se présentera en Chambre parce qu'il n'y aura probablement personne . . .

M. Hicks: Personne n'écoutera.

M. Clarke: . . . parce qu'ils seront tous à l'extérieur de la Chambre à accorder des entrevues aux journalistes par l'interurbain, ou ils donneront des entrevues à leurs électeurs, ou s'ils sont en Chambre, ils seront au courant de tout et il n'y aura rien de nouveau pour eux.

M. Evans: Tenir les séances de la Chambre des communes à huis clos; en principe, c'est ce que vous dites.

M. Hicks: Vous pouvez contourner le problème en les enfermant dans la Chambre.

M. Evans: Ce serait une séance de la Chambre à huis clos.

M. Hicks: Vous avez raison.

[*Text*]

The Chairman: Are there any other questions?

It seems to me the more we look at reforming the budgetary process . . . I think all of us are pretty much agreed on the problems. The one problem we have, which is different from another agency or business going through its budget process, is that we are partisan.

When the estimates are looked at, I am not convinced that they are . . . I guess it is rarely, if ever, that they are looked at on the basis of merit. They are usually looked at on a political basis.

The question I want to put out to you three, who have had experience on both sides of the fence—we can go ahead with all sorts of wonderful reforms, encouraging MPs to understand the process, giving MPs an opportunity for input, but in fact we are not going to change the system very much because it is still political.

Mr. Evans: I would tend to disagree with you. I would suggest to you that our system is no more political than the U.S. system.

The Chairman: No. Let us not compare governments so much. We are trying to refine a budget process. We are trying to get, as you put it, the estimates and the budget stream lined up, we are trying to get them to work in concert. But that is based on the estimates being treated as expenditures and looking at those estimates in a way that says, yes, we can afford it, no we cannot. But in fact, what we are looking at is whether it is politically viable to score a point on this issue. If it happens to be a cut on the government side, the opposition can score, and if they did not spend the money on this side, a chance to score because they did not spend the money.

It seems to me that to bring them into train, and what I am trying to get through in my head, why I play this devil's advocate role if I can, is that the reform itself—what are we going to accomplish when all we are left with is a partisan debate that maybe just opens it up for more partisanship?

Mr. Evans: When we were in government, I had similar kinds of concerns to your own, but I thought they could be overcome. It seems to me that if Members of Parliament have the ability to stop certain estimates or certain parts of estimates in the House of Commons, Ministers will be much more responsive to the concerns of the individual Members of Parliament and they will make changes prior to the time it comes to that confrontation in the House.

I think your members today have concerns and desires that are very similar to the concerns and desires that the members on our side of the House in the previous government had. There are certain expenditures, certain estimates, that are going through the House of Commons that they cannot do anything about but that they would like to do something about if they had the power.

[*Translation*]

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Il me semble que plus on considère la réforme du processus budgétaire . . . Je crois que nous sommes tous plus ou moins d'accord quant aux problèmes. Le véritable problème, et celui qui nous différencie d'autres associations ou organismes engagés dans le processus budgétaire c'est que nous sommes partisans.

Lorsque l'on considère les prévisions budgétaires, je ne suis pas convaincu que nous . . . Je crois qu'il est très rare, si cela se produit, qu'on considère le bien-fondé des prévisions budgétaires. Généralement, on les considère plutôt d'un point de vue politique.

La question que je désire vous poser à tous trois qui avez eu l'expérience des deux côtés de la Chambre—nous pourrions procéder à toutes sortes de merveilleuses réformes, inciter les députés à étudier le processus, leur fournir l'occasion d'y contribuer, mais de fait, nous n'allons pas changer grand-chose au système parce qu'il aura toujours une tendance politique.

M. Evans: Je ne suis pas entièrement d'accord avec vous. Permettez-moi de vous dire que notre système n'a pas un caractère plus politique que le système américain.

Le président: Non. N'allons pas toujours comparer les systèmes de gouvernement. Nous tentons d'améliorer notre processus budgétaire. Nous tentons, comme vous l'avez dit, de concilier les prévisions budgétaires et le budget lui-même. Mais pour ce faire, il faudrait que les prévisions soient traitées comme des dépenses et qu'en les considérant on puisse dire, oui, nous en avons les moyens ou non, nous n'en avons pas les moyens. Tandis qu'en fait, ce qui est considéré c'est de savoir s'il est politiquement rentable de compter un point relativement à cette question. S'il s'agit d'une coupure favorable au gouvernement, l'opposition pourra compter un point, et s'il n'y a pas eu déboursé de ce côté, alors ce sera l'occasion de compter un point parce qu'il n'y aura pas eu de déboursé.

Il me semble que pour les mettre au pas, et là je tente de comprendre pourquoi je me fais ainsi l'avocat du diable, c'est que la réforme elle-même—qu'allons-nous réaliser lorsque tout ce qui nous en restera ce sera un débat partisan qui risque de devenir plus partisan encore?

M. Evans: Lorsque nous étions au pouvoir, j'avais des inquiétudes semblables mais je croyais qu'il était possible de les surmonter. Il me semble que si les députés pouvaient s'opposer à certaines prévisions budgétaires ou à certaines parties de ces prévisions en Chambre, les ministres seraient beaucoup plus attentifs aux inquiétudes de chacun des députés et apporteraient les modifications à leurs prévisions budgétaires avant d'en venir à une confrontation en Chambre.

Je crois qu'aujourd'hui, les inquiétudes et les souhaits des membres sont les mêmes que ceux qui animaient les députés de la Chambre lorsque notre parti était au pouvoir. Certaines dépenses et certaines prévisions présentées en Chambre sont adoptées parce que les députés n'y peuvent rien; s'ils en avaient le pouvoir, ils s'y opposeraient.

[*Texte*]

They do not have the leverage over Ministers because they know that, as of the guillotine date, the estimates are passed or deemed to be passed. So what can they do? They have no leverage over the Minister of Agriculture or the Minister of Environment, where a program is coming down and the expenditures look as if they are running out of control. They have been growing at an enormous rate and the public is not satisfied with the service.

What can they do about it? The Minister says, that is the way it is going to be; I am convinced this is a good program and I am going to go ahead with it, irrespective. They have to sit back and take it.

If they had the power in the House they could say no, vote so-and-so of this estimate is not going to be passed. The backbenchers on the government side say so and we have the support of opposition members. We have enough to stop it. Now, make some changes that are appropriate. Then Ministers would have to respond to the ordinary Members of Parliament. The kind of thing I think is terribly important in budgetary reform and parliamentary reform is to make Ministers sit up and listen to what backbenchers are saying.

An hon. Member: Hear, hear!

The Chairman: Mr. Hovdebo.

• 1035

Mr. Hovdebo: I agree with your concern, and really, your concern is the main impact I was trying to make in my presentation. First of all, the budget is not reflected in the estimates in any way, and that is something this paper deals with to some extent. But I am much more concerned with the fact that there needs to be a strong suggestion, there needs to be some authority given to the committees or Parliament in the sense of stopping appropriations from going through. If the Public Accounts committee—and I speak from the Public Accounts committee—feels there is a very bad situation, somebody should have the authority to say that there is no more money going to this particular department or this particular division until we know something is being done about it.

I also have, as expressed, the concern that the estimates we get in the original blue book have nothing to do with the final expenditures and in many cases have no relation to the expenditures. As I said before, I would challenge anybody to follow through from the estimates and tell you what the number is going to be in the public accounts, because it is impossible to do so.

As for supplementary estimates, for instance, I am absolutely certain that certain departments do not put any money in the original estimates because they know it is going to be questioned. They put them in the supplementary estimates later on, and the supplementary estimates seem to go through without any question, with one committee meeting and sometimes even no committee meetings.

Regarding the dollar votes, revolving funds, for instance, I would think it might be worth while to require the increases in statutory votes to pass Parliament. I know the reason for the

[*Traduction*]

Ils n'ont aucun pouvoir sur les ministres parce qu'ils savent très bien qu'à compter de la date de clôture, les prévisions sont adoptées ou estimées avoir été adoptées. Qu'y peuvent-ils? Ils n'ont aucun pouvoir sur le ministre de l'Agriculture ou sur le ministre de l'Environnement qui présentent des programmes et dont on croirait qu'ils ont perdu le contrôle des dépenses. Les dépenses augmentent de façon incroyable et le public n'est pas satisfait des services.

Que peuvent-ils faire? Le ministre dit que cela va se passer ainsi; il est convaincu qu'il s'agit d'un programme avantageux qu'il va mener de l'avant, quoi qu'on fasse. Il ne leur reste qu'à se rendre à l'évidence.

S'ils avaient certains pouvoirs en Chambre, ils pourraient dire: non, tel ou tel crédit de ces prévisions ne doit pas être adopté. Les députés de l'arrière-plan du parti au pouvoir le disent, et les membres de l'Opposition nous appuient. Nous sommes en nombre suffisant pour nous opposer. Maintenant, apportez les modifications nécessaires. Les ministres devront répondre aux députés ordinaires. Selon moi, il est essentiel, en matière de réforme budgétaire et parlementaire, d'obliger les ministres à s'arrêter et à écouter les députés de l'arrière-plan.

Une voix: Très bien! Très bien!

Le président: Monsieur Hovdebo.

M. Hovdebo: Je partage votre avis et c'est justement ce que j'essaie d'illustrer dans mon exposé. Tout d'abord, le budget n'est aucunement reflété dans les prévisions budgétaires, et c'est l'un des points qui est traité dans ce document. Mais ce qui me préoccupe encore plus, c'est qu'il devrait y avoir une recommandation sur la nécessité de donner suffisamment d'autorité aux comités ou au Parlement pour que ceux-ci puissent opposer leur veto aux crédits accordés. Si le Comité des comptes publics—et je parle pour cet organisme—juge qu'il se passe quelque chose de très irrégulier dans un ministère ou une division quelconque, il devrait y avoir un responsable habilité à déclarer qu'aucune somme ne sera accordée au ministère ou à la division en cause avant que la situation n'ait été redressée.

J'ai aussi exprimé ma crainte que les prévisions budgétaires présentées dans le Livre bleu ne sont en rien reflétées par les dépenses finales et, dans bien des cas, n'ont rien à voir avec ces dernières. Comme je l'ai déjà dit, je défie qui que ce soit d'être capable, à partir des prévisions budgétaires, de prédire ce que seront les chiffres déclarés dans les comptes publics. C'est tout à fait impossible.

Dans le cas des crédits supplémentaires, notamment, je suis absolument certain que certains ministères omettent des sommes dans les prévisions originales parce qu'ils savent très bien qu'elles seront contestées. Ils les mettent plutôt dans les crédits supplémentaires, plus tard, car ceux-ci semblent être accordés sans aucune difficulté, avec une réunion de Comité et même parfois sans aucune réunion de Comité.

En ce qui concerne les crédits en dollars, notamment les fonds renouvelables, je crois qu'il vaudrait la peine de demander que les augmentations de crédits statutaires soient

[*Text*]

statutory votes and I agree they have to be there; otherwise, the continuity of many of our departments and projects would not be good. Maybe we could say they can increase a statutory expenditure only by bringing the increases before Parliament, therefore having them surveyed in some way by parliamentarians.

I think the point I made in my presentation that the authority of Cabinet and the authority of Parliament are two separate lives on their own, Parliament having very little authority which affects spending and Cabinet being responsible for all of it, is one of the divisions that need to be closed up. As John suggests, maybe it can be closed up by giving the committee that looks over those estimates the right to say those appropriations will not go through.

I wonder what would happen, for instance, if you told a committee it was up to them to cut these expenditures by 25% and it would hold. In many of the committees you go to, as we all know, the meeting is held to go over the estimates. There are hundreds of those meetings where there is not one question asked about the expenditures, and the reason is that by May 24 they are going to pass anyway, so what is the use of asking a question about it?

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke: I have just two points, Mr. Chairman. The politics you refer to, I think you would agree, exist only in the consideration of the expenditures. As for the budgetary process, the presentation of the budget and so on, that is a procedure that could be improved without involving politics. The problem with the examination of the spending estimates is that there is no relationship in that examination to the revenues that would cover those expenditures. All the MPs consider the spending estimates as if the money were coming from a bottomless pit, and if you do not get enough in revenue, then you borrow and that creates the deficits. But that is considered in a different area.

• 1040

Now, if there were a guiding principle in the consideration of the estimates—in other words if Parliament, all parties, decided that something ought to be done, something must be done about the deficits, and they decided that the deficits would be limited to a number, and the number is not important and they could even decide to eliminate them—then when the revenues and expenditures were considered together and they had to come to a certain bottom line, there would be a forced give and take to balance the expenditures against the revenues. The opposition would be much less prone to say the government should not cut there, because they would recognize that if they did not cut there they must cut somewhere else. But if there is no rein on the amount of the expenditures we will never get to that stage.

The Chairman: Can I just ask a quick supplementary on this and then I will turn it back to you? Something that both of you have just said, both Stan and Bill . . . Essentially what you

[*Translation*]

soumises au Parlement. Je connais la fonction des crédits statutaires et je suis d'accord avec le principe, car ils assurent une certaine continuité au sein des ministères et des projets. On pourrait peut-être décider d'accorder une augmentation de crédit statutaire à la seule condition qu'elle soit soumise au Parlement, en sorte qu'elle soit étudiée d'une certaine façon par les députés.

Je crois que ce qui ressort de mon exposé, c'est que l'autorité du Cabinet ministériel et l'autorité du Parlement sont deux entités distinctes. Le Parlement a très peu d'autorité sur les dépenses car c'est le Cabinet qui décide. Cette division est l'une de celles qui devraient être abolies. Comme John l'a proposé, peut-être pourrait-on y arriver en donnant au Comité qui étudie les prévisions budgétaires le droit de veto sur certains crédits demandés.

Je me demande ce qui arriverait, par exemple, si l'on disait aux membres d'un Comité qu'il n'en tient qu'à eux de réduire les dépenses de 25 p. 100. Comme nous le savons tous, lorsque les Comités se réunissent pour étudier les prévisions budgétaires, dans bien des cas aucune question n'est posée au sujet des crédits demandés, la raison étant que de toute façon ils seront accordés avant la date du 24 mai. Alors à quoi servirait-il de poser des questions?

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke: J'ai deux points à préciser, monsieur le président. Je crois que vous admettrez avec moi que les politiques auxquelles vous faites allusion n'existent que dans le cas des dépenses budgétaires. En ce qui concerne la procédure budgétaire, la présentation du budget et ainsi de suite, celle-ci pourrait être améliorée sans qu'il soit question de politique. L'ennui avec l'examen des prévisions de dépenses, c'est qu'il n'y a pas de lien entre les prévisions et les revenus qui pourraient les couvrir. Tous les députés considèrent les prévisions budgétaires comme si les revenus du gouvernement étaient illimités. Si les revenus sont insuffisants, il faut emprunter et cela entraîne nécessairement un déficit. Mais c'est là un autre domaine.

Donc, s'il y avait un principe de base dans l'étude des prévisions budgétaires, c'est-à-dire si le Parlement, donc tous les partis, décidait que quelque chose devait être fait au sujet des déficits, et si on limitait à une certaine somme les déficits, la somme étant ici sans importance car on pourrait même décider de les éliminer complètement, donc, s'il y avait un principe directeur lorsque viendrait le moment de comparer les revenus et les dépenses et que l'on calcule le solde, il faudrait forcément faire des compromis pour concilier les dépenses et les revenus. L'opposition serait beaucoup moins portée à exiger du gouvernement qu'il ne fasse pas une coupure déterminée parce qu'elle reconnaîtrait que si l'on ne coupe pas dans une dépense c'est donc qu'il faudra couper dans une autre. Mais si l'on ne freine pas le montant des dépenses, nous n'en serons même pas là.

Le président: Permettez-moi de poser une petite question supplémentaire et puis la parole est à vous. Permettez-moi de reprendre ce que vous avez dit tous les deux, Stan et Bill. Vous

[*Texte*]

are saying then is that when the estimates go before a committee, maybe the committee should be given the responsibility of looking for ways to cut spending within that envelope, within that department. Did I hear you correctly when I thought that is what you were saying?

Mr. Clarke: I did not say that, Mr. Chairman.

Mr. Hovdebo: I did, to a certain extent. An appropriations committee, if the committee were given the responsibility for appropriations . . . I think somebody in Parliament besides the Minister and besides the Cabinet has to . . . This is what I am saying. We have set Parliament up as one body and the Cabinet up as another, and Parliament has no responsibility for expending money. Regardless of how much we talk about it in committee and so on, we have no responsibility for expending money. As a party that makes a career of opposition, we sometimes get a little frustrated in this. As one of our members suggested, the committee structure—and it is true, this particular session has been better—is only in many ways a playpen for the Members of Parliament, because it keeps them busy for a length of time. Now, if we are improving the structure to some extent or if we have something to do with the expenditures or the way the government operates, then committees are seemingly a little worthwhile.

So I am suggesting that either we have a committee that does have the authority to cut back on expenditures or we give that authority to standing committees that are in place. It might mean you would have to have a different approach to the committee structure, but I think it is possible to do so. Other jurisdictions do it.

The Chairman: John, you wanted to comment?

Mr. Evans: Just to elaborate a bit on what Stan is saying, I have two things. One, his fingering of the statutory votes is critical; that is where the biggest part of government expenditure is. The part that is voted each year is getting smaller and smaller and smaller as a proportion of total government spending, and some control has to be given back to Members of Parliament in that statutory area. That is going to be your critical area from the point of view of control of government spending in the future.

Secondly, with regard to the estimates I think Stan has a good point. Perhaps you could give the committees the power to say cut the estimates by 10%; they can vote a reduction in estimates, specific or general, of up to 10% on the estimates. If they do cut the estimates then they can cut up to 100% of any supplementaries that follow. Or if they do not cut the estimates, they can cut up to, say, 25% of supplementaries that follow.

[*Traduction*]

avez dit, essentiellement, que si les prévisions budgétaires étaient étudiées par un Comité, il faudrait peut-être que le Comité soit habilité à examiner des moyens de couper les dépenses dans cette enveloppe, soit à l'intérieur du ministère même. Est-ce que je vous ai bien compris?

M. Clarke: Je n'ai pas dit cela, monsieur le président.

M. Hovdebo: Moi j'ai pu le sous-entendre jusqu'à un certain point. Je proposerais la mise sur pied d'un Comité d'examen des affectations de crédit si on lui confiait la responsabilité d'examiner les affectations de crédit . . . D'après moi, le Ministre et le Cabinet pourraient partager une part de ces responsabilités avec le Parlement. C'est ce que j'ai dit. Nous avons constitué d' une part le Parlement et d'autre part le cabinet, et le Parlement n'a aucune responsabilité en matière de dépenses. Même si nous pouvons en traiter à l'intérieur de nos comités et ailleurs, nous sommes tout de même dépourvus de toute responsabilité en matière de dépenses. Notre parti ayant une longue carrière en opposition, cette situation est parfois un peu frustrante. Comme un de nos membres l'a déjà mentionné, la structure des comités, bien que l'on ait pu remarquer il est vrai quelque progrès dans la présente session, n'est qu'en somme un terrain de jeux pour les membres du Parlement, un subterfuge pour les garder occupés pendant un certain temps. Par conséquent, si nous améliorons quelque peu la structure et si nous avons notre mot à dire sur les dépenses ou encore sur la façon dont le gouvernement fonctionne, les comités pourraient vraisemblablement être un peu plus utiles.

A mon avis, soit que l'on forme un Comité qui a une autorité en matière de coupure de dépenses, soit que l'on accorde cette autorité à des comités permanents qui sont déjà en place. Cela nous obligerait peut-être à avoir une approche différente en matière de formation des comités, mais j'estime que cela demeure possible. D'autres pouvoirs ont déjà recours à une telle structure.

Le président: John, avez-vous des comentaires à ce sujet?

M. Evans: Je voudrais seulement élaborer un peu sur ce que Stan a déjà dit. Deux remarques. La première, il a souligné un point critique, celui des crédits statutaires, étant donné que l'on sait que ceux-ci constituent la plus grande part des dépenses du gouvernement. La somme des crédits votés par le Parlement devient de moins en moins importante en rapport avec le total de dépenses du gouvernement. Il importe donc que les membres du Parlement puissent exercer un certain contrôle sur les crédits statutaires. Dans l'avenir, cela va constituer un point critique en matière de contrôle des dépenses du gouvernement.

Deuxièmement, en ce qui concerne les prévisions budgétaires, je pense que Stan a souligné un point important. Peut-être pourrions-nous donner aux comités le pouvoir de couper les prévisions budgétaires de, mettons, 10 p. 100; ils pourraient voter une réduction dans les prévisions partielles ou générales allant jusqu'à 10 p. 100 des prévisions budgétaires. S'ils font des coupures dans les prévisions budgétaires, ils pourront couper jusqu'à 100 p. 100 des nouveaux crédits supplémentaires. Ou bien s'ils ne coupent pas dans les prévisions budgétaires, ils pourront peut-être couper jusqu'à, mettons, 25 p. 100 des crédits supplémentaires qui suivront.

[*Text*]

All of a sudden you cannot perhaps reject the entire estimate, but you are giving the committee the power to recommend and to bring to a vote in the House a reduction of some amount. At least it is some tangible ability of Members of Parliament to have an impact on the estimates of a particular department or program. Maybe it is only 5% of the estimates, but I can assure you that the departments, the officials and the Ministers would be far more responsive to members if they knew that a certain proportion of their estimate could be frozen or withdrawn by the members.

• 1045

Maybe the notion of rejecting the estimates out of hand is so Draconian that this is why members have not been given the power. But if some limited power were there, that limited power might be enough to give you the leverage you need.

Mr. Halliday: I would tend to agree with what Stan has just said, and John, both. But there is a fundamental problem. I would love to see the committees have the kind of power to reject estimates or change them. But the fundamental problem lies with the way our three political parties are organized in the House. The leaders of the three parties . . . each one has too much power over all of us; over their respective members. All they would have to do in that committee you are referring to, John, would be to have an edict go out that all the government members vote for the estimates and support the Minister. That is what would happen. It would happen in all three parties, no matter who was in power. That is what has to change. We have to make sure, from the word "go", at the very beginning, individual MPs have some ability to vote as they want, not only in committee but in the House as well.

Mr. Evans: Your point is well taken. But the reason they have that power, and especially on the government side, is that they say, either you vote for it or we go to an election. If you take away that power by what the McGrath committee has so rightly done, by saying there is going to be a broad range of things that are not considered matters of confidence . . . and voting on estimates should certainly not be considered matters of confidence. Budgetary policy, yes, and matters of major government policy where the government says, we stand or fall on this, because this is a major change in national policy, and it is an integral part of our platform, and we stand or fall . . . that is confidence. But the broad range of things in this Parliament and government do not need to be matters of confidence.

We all agree on that, from whatever side of the House you sit on—back-benchers, that is. Take away that power from the government—or from the opposition, in 1979. When the 1979 election occurred, the 1980 election, that was brought before our caucus, that we are all going to go, it is going to be an

[*Translation*]

Tout d'un coup , le Comité se trouve en mesure non pas de rejeter les prévisions dans leur ensemble mais plutôt de recommander une réduction et de faire voter cette réduction par la Chambre des communes. C'est là au moins un signe tangible que les membres du Parlement ont un impact sur les prévisions budgétaires de certains ministères ou de programmes. Même si ce n'était que 5 p. 100 des prévisions budgétaires qui pourraient être touchés, je pourrais vous assurer que les ministères, les hauts fonctionnaires et les ministres se prêteraient beaucoup plus volontiers aux demandes des députés s'ils savaient qu'une certaine proportion de leurs prévisions budgétaires pourraient être gelée ou retirée par les députés.

L'idée de rejeter le budget des dépenses du revers de la main est sans doute si draconnienne que c'est probablement la raison pour laquelle les membres n'en ont pas reçu l'autorisation. Mais si vous disposiez d'une certaine forme d'autorité, cette dernière vous suffirait sans doute à obtenir le pouvoir voulu.

M. Halliday: Je tendrais à me rallier à l'opinion que Stan et John viennent tous deux de formuler. Il y a cependant un problème fondamental. J'aimerais que les comités disposent de l'autorité suffisante pour rejeter ou modifier le budget des dépenses. À la base, cependant, le problème repose sur la structure des trois partis politiques, à la Chambre. Les chefs des trois partis . . . chacun d'eux a trop d'autorité sur le reste des députés, sur les membres de leur propre parti. Le comité dont vous faites état, John, n'aurait qu'à stipuler que tous les membres du gouvernememt votent en faveur du budget des dépenses et appuient le ministre. C'est ce qui se produirait. Cela se produirait au sein des trois partis, peu importe celui qui est au pouvoir. Et c'est cela qu'il importe de modifier. Nous devons nous assurer que chacun des députés soit, dès le départ, en mesure de voter comme il l'entend, pas seulement au niveau des comités, mais également à la Chambre.

M. Evans: Nous saisissons bien votre point de vue. Cependant, la raison de cette autorité, et surtout au niveau du parti au pouvoir, provient du fait que, selon eux, nous devons voter en faveur de la proposition ou déclencher une élection. Si les propositions du comité McGrath viennent supprimer ce pouvoir en précisant, à juste titre, qu'un grand nombre de questions ne constituent plus des questions de confiance . . . et le vote relatif au budget des dépenses ne devrait certainement pas en constituer un exemple. Lorsqu'il s'agit de la politique budgétaire et d'éléments relatifs aux grandes orientations politiques du gouvernement, où ce dernier soutient que son existence même en dépend, puisqu'il s'agit d'une modification importante de la politique nationale et d'une partie intégrante de notre programme politique . . . il s'agit vraiment d'une question de confiance. Mais dans la plupart des cas, les questions abordées par ce Parlement et ce gouvernement ne constituent pas vraiment des questions de confiance.

Nous en convenons tous, quel que soit le parti politique que nous représentions, députés de l'arrière-plan, tous autant que nous sommes. Retirez cette autorité au parti au pouvoir, ou même au parti d'opposition, comme en 1979. Lors de l'élection de 1979, l'élection de 1980, qui avait été abordée par notre

[*Texte*]

election; it will bring the government down. You know, if you say, well, wait a minute—Crosbie is just hypothetical—Crosbie's budget is not that bad; we do not like this aspect of it, but some other parts are good, and we do not want to bring the government down over that. In that case we had to, because it was a budget. But there could have been other policies, and there were other things that were going to come up.

If the budget had been passed, there were other things that could have led to the same result when you might have said no, there are changes we would like to see made to this policy, but not changes that are so significant that the government has to fall and we have to put the country through an election after seven months. If the back-benchers have that power, then it seems to me you have to have a government that is going to be much more responsive to the people through their elected representatives in the House.

Mr. Clarke: This follows on from your question, Mr. Chairman, but also from Dr. Halliday's. I am sure what is missing is a business-like approach to this thing. As I said before, you cannot examine expenditures without considering revenues; and that is what is done in the political arena.

Think about any business you want to. Their expenditures have to be considered in connection with the revenues, and they cannot go on forever borrowing to finance over-expenditures. They can borrow, rightly, to expand capital assets and that sort of thing. That is expected and that is done. But a business that goes on borrowing for operating expenditures goes broke. I suppose the same can happen to a country eventually, because they lose their credibility.

Take a thought about a municipality, which generally is prohibited from borrowing or going into deficit financing. They can borrow for public works and certain capital assets. But when they approve their expenditure budgets, they must in the next breath approve the revenues, the mill rate, which will cover those expenditures. If they have approved too high a budget of expenditures, then the taxpayers are going to feel it right then, that year. Whereas the federal government is protected, because it is going to be decades before the poor taxpayer realizes what has happened; the federal government having the power to cover the shortfalls by borrowing. It is painless. The taxpayer does not feel the deficit out of his pocket. But eventually the $200-billion total debt has to be either repaid or carried, and the problem will not be solved until that happens.

[*Traduction*]

caucus et à laquelle nous devions tous participer; il devait y avoir bientôt une élection, et elle entraînerait la chute du gouvernement. Eh bien, nous aurions pu dire, attendons un peu . . . Crosbie n'est qu'un nom hypothétique . . . le budget de Crosbie n'est pas si mauvais; nous n'aimons pas cet aspect du budget, mais d'autres parties sont bonnes et nous ne désirons pas entraîner la chute du gouvernement pour cela. Dans le cas en question, nous devions le faire, puisqu'il s'agissait d'un budget, mais il aurait pu s'agir d'autres politiques, et il y avait d'autres questions qui devaient bientôt être soulevées.

Si le budget avait été approuvé, d'autres aspects de la question auraient pu entraîner le même résultat, c'est-à-dire que l'on aurait pu répondre par la négative et souhaiter que des changements soient apportés à cette politique, mais non des changements si importants qu'ils doivent entraîner la chute du gouvernement et entraîner de nouvelles élections après seulement sept mois. Si les députés de l'arrière-plan disposent de ce pouvoir, j'estime que le gouvernement répondra d'autant mieux aux besoins de la population par l'intermédiaire des représentants élus à la Chambre.

M. Clarke: Le point que je désire traiter fait suite à votre question, monsieur le président, mais également à celle de M. Halliday. À mon avis, il convient de traiter cette question comme une opération commerciale. Comme je l'ai déjà dit,, vous ne pouvez analyser les dépenses, sans tenir compte des recettes; et c'est exactement ce qui se produit sur la scène politique.

Prenez comme exemple n'importe quelle entreprise commerciale. Ses dépenses doivent être analysées en fonction de ses revenus et elle ne peut continuer à emprunter sans fin, pour financer des dépenses excessives. Elle peut emprunter, à bon droit, pour accroître ses immobilisations et pour effectuer d'autres dépenses de ce genre. Il s'agit là d'une façon de procéder normale et courante. Cependant, une entreprise qui continue à emprunter pour couvrir ses dépenses d'exploitation fait bientôt banqueroute. Je crois qu'un pays peut être victime de la même situation, un jour ou l'autre, puisqu'il en vient à perdre sa crédibilité.

Prenons comme exemple une municipalité; en règle générale, il lui est interdit d'emprunter ou de se financer par un déficit budgétaire. Ele peut emprunter afin de réaliser certains travaux publics ou en regard de certaines immobilisations. Cependant, lorsqu'elle approuve son budget des dépenses, il lui faut, d'une même souffle, approuver les revenus, le taux de taxation exprimé en millièmes, qui viendront couvrir ses dépenses. Si le budget des dépenses approuvé est trop élevé, les contribuables devront en subir les conséquences cette même année. Le gouvernement fédéral quant à lui, est protégé, puisque le contribuable ne se rendra compte de la situation qu'après plusieurs décennies, puisque ce niveau de gouvernement est capable de couvrir ses déficits par ses emprunts. Ce procédé est sans douleur. Le contribuable ne ressent pas ce déficit de façon immédiate. Cependant, la dette totale de 200 milliards de dollars devra un jour être remboursée ou reportée et le problème ne sera pas résolu avant que ces mesures soient adoptées.

[*Text*]

• 1050

I said that Parliament could decree, all the parties, that there had to be a limit on deficits, and then the budgetary process would have a direction and the members would know that certain expenditures could not be increased without others being decreased or revenues increased.

Mr. Hovdebo: I just wanted to follow along a little on this because obviously the bureaucrats themselves, who to a great extent are the people who establish the estimate level, do not have that kind of stricture on them either. They are not told apparently because the budgets or the estimates always come in at a high level.

Bill can give you a good insight into it. When Bill was the chairman of the Public Accounts committee we tried a little experiment in public accounts, which was to ask each of the departments: If you had to cut 20%, or something, what would you cut in your department? They snowed us with paper. We got piles of paper from each of the departments and we probably cost them all a lot of money, but the thing is that they made sure that the net result of all that paper was that we as Members of Parliament did not have any idea of what they could cut.

Mr. Evans: And they put the most politically desirable items at the top of the list.

Mr. Hovdebo: That is right, just like the CBC. They cut *As it Happens* first.

That is the kind of thing that is going on and with which I suppose Parliament has to deal.

Again, I really have to come back to the real concern that there should not be as much distance between the Cabinet and Parliament. There should be a time when I as a Member of Parliament can say to the Cabinet Minister that I want to have some effect on the decision he has made; I do not want him to pass me that decision and say: Yes or no? I feel that is one of the real lacks right now.

The Chairman: Your last question, Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Okay. I want to go back a way, a little into the presentations again, and I guess I do this because of the recent comments about how Parliament considers expenditures without considering revenues.

During the initial presentations each of you made, some of you mentioned that in your opinion the borrowing authority should be either . . . I think Mr. Clarke said automatic; Mr. Evans I think said included with the budget, or perhaps even with the supplementaries. I guess I can see the inclusion with the budget if a deficit is being projected. I can understand how that could be included with the budget, that the borrowing authority would be at least equivalent to the deficit, or if there was going to be estimated some sort of periods of time when expenditures would outrun revenues but that would correct

[*Translation*]

J'ai mentionné que le Parlement, c'est-à-dire l'ensemble des partis, pourrait prévoir une certaine limite aux déficits; le processus budgétaire serait alors doté d'une orientation et les députés sauraient que toute augmentation des dépenses ferait suite à une réduction d'autres dépenses ou à une augmentation des revenus.

M. Hovdebo: Je désirais m'attarder un peu sur cette question puisque, de toute évidence, les fonctionnaires eux-mêmes, qui établissent dans une large mesure le niveau des dépenses, ne sont pas non plus sujets à ce genre de restriction. Il semble qu'on ne leur dise rien en ce sens, puisque les budgets ou les prévisions budgétaires sont toujours très élevés.

Bill peut vous présenter un excellent aperçu de cette question. Lorsqu'il était le président du Comité des comptes publics, nous avons essayé de réaliser une petite expérience dans ce domaine; il s'agissait de demander à chacun des ministères: Si vous aviez à réduire votre budget de 20 p. 100, quelles coupures effectueriez-vous dans votre ministère? Nous avons été ensevelis sous une avalanche de papiers. Nous avons reçu des piles de documents de chaque ministère et cela a sans doute coûté à chacun une bonne somme d'argent; cependant, ils se sont assurés qu'en dernière analyse, nous n'étions pas en mesure, en notre qualité de députés de connaître la nature des coupures prévues.

M. Evans: Et ils ont placé les éléments les plus désirables politiquement en début de liste.

M. Hovdebo: C'est bien cela, comme Radio-Canada. L'émission *As it Happens* a été la première victime de ces coupures.

C'est le genre de situation qui se produit et à laquelle le Parlement doit trouver une solution.

Il me faut revenir à la préoccupation principale, c'est-à-dire qu'il ne devrait pas y avoir une telle distance entre le Cabinet et le Parlement. Je devrais pouvoir être en mesure, en ma qualité de député, de dire au ministre que je désire apporter une certaine contribution à la décision tout juste adoptée; je ne désire pas qu'il se contente de me faire connaître cette décision et de me poser la question: Oui ou non? À mon avis, il s'agit là d'une des grandes faiblesses du système actuel.

Le président: Une dernière question, monsieur Althouse.

M. Althouse: Très bien. J'aimerais revenir un peu aux exposés qui ont été présentés; et je crois que c'est surtout à cause des récentes observations relatives à l'analyse des dépenses sans étude préalable des revenus par le Parlement.

Au cours des présentations initiales, certains d'entre vous ont souligné que, à votre avis, l'autorisation d'emprunt devrait être, selon M. Clarke, automatique et, selon M. Evasn, incorporée au budget, ou peut-être même aux prévisions supplémentaires. Je crois que je peux comprendre la raison de l'inclusion dans le budget, si l'on prévoit un déficit. Je puis comprendre les raisons de l'inclusion dans le budget, de façon que l'autorisation d'emprunt corresponde au moins à l'importance du déficit, ou si l'on prévoit qu'à un certain moment, les dépenses seront supérieures aux revenus mais que la situation

[*Texte*]

itself for some cyclical taxation reason that sounded reasonable at the time I suppose it would make some sense. But I think that over most of the period I have been here our deficits always outrun the estimates for those deficits and would require additional borrowing authority in any event.

I have trouble convincing myself that Parliament should not have the final authority to grant that expenditure. For the reasons that you all three have outlined, Parliament does not get any other chance to rule on expenditures which are proposed. This is really the only opportunity we have to exercise our function of being watchers of the public purse and granters of taxing authority and to grant spending authority. So I am a little curious as to how you deal with this very real problem, in the recent history at least, of us always spending more than we estimate; how would such a presentation be made with the budget which would take that into consideration, and still leave with parliamentarians their basic right to approve expenditures.

• 1055

Now I know that, theoretically, these are expenditures which have not taken place in the sense of the taxation and so on, but it has become a very real practice. It is the only change that back-benchers or private members have to make a speech complaining about the fact that expenditures have got out of hand.

Mr. Evans: What I was saying was that every year, supplemental . . . well, not every year . . .

Mr. Althouse: Most years.

Mr. Evans: —depending on what else is available,but one of the things I failed to mention was that I do not think there should be any non-lapsing borrowing authority which you can carry on from year to year to year, and borrow against.

Mr. Althouse: So this would be like a business with $100,000 of borrowing authority, and we would set a limit for Parliament and that would be it. But if they went beyond that, which seems to have been the case in the past and probably will include this year now with several of the things which have happened, would that then come back?

Mr. Evans: What I was saying is that, if you brought a budget down in November—the end of the fiscal year is March 31—at the time of the budget you would table a bill for any supplementary borrowing authority that you require between November 30, say, and March 31. At the same time, you would table a bill for the borrowing authority to commence from March 31 to March 31 of the following year. That would give you a clear connection, as Bill was pointing out, between what the budget says and what funds are available for the government to spend on the programs that they are going to talk about in the estimates which will come down in the following spring. That would be the time that those bills would

[*Traduction*]

se corrigera d'elle-même, pour une raison fiscale cyclique plausible à ce moment, cette position pourrait être valable. Cependant, depuis que je suis ici, les déficits ont toujours été supérieurs aux prévisions mêmes de ces déficits et devraient de toute façon faire l'objet d'une autorisation d'emprunt supplémentaire.

J'ai peine à croire que le Parlement ne devrait pas disposer de l'autorisation finale de consentir cette dépense. Pour les raisons que vous avez tous trois mentionnées, le Parlement n'a aucune autre occasion de prendre une décision au sujet des dépenses proposées. En réalité, c'est le seul moment où nous pouvons exercer notre fonction de gardien des deniers publics et accorder l'autorisation d'imposer des taxes et d'engager des dépenses. Je suis donc curieux de savoir comment vous avez fait face à ce problème bien concret, soit des dépenses réelles toujours supérieures aux dépenses prévues, du moins au cours de notre récente histoire; comment faire une présentation qui accompagne le budget et qui tienne compte de ce fait et conserver quand même aux parlementaires leur droit d'approuver les dépenses?

Je sais que théoriquement ces dépenses n'ont pas eu lieu du point de vue fiscal, etc., mais il s'agit d'une pratique de plus en plus courante. C'est le seul changement dont les députés de l'arrière-plan ou les simples députés se plaignent en faisant des discours sur la croissance des dépenses impossible à contrôler.

M. Evans: Je disais que chaque année, des sommes supplémentaires . . . en fait, pas à chaque année . . .

M. Althouse: Mais presque chaque année.

M. Evans: . . . selon les autres possibilités; toutefois, j'ai omis de mentionner qu'à mon avis il ne devrait pas exister d'autorisation d'emprunt permanente qui puisse être reportée d'année en année et en vertu de laquelle on puisse engager des emprunts.

M. Althouse: On fonctionnerait donc comme une entreprise avec une autorisation d'emprunt limitée à 100,000$; on établirait une limite pour le Parlement et il faudrait la respecter. Mais si on devait excéder cette limite, comme cela s'est produit par le passé et comme cela se produira probablement cette année compte tenu des nombreux événements qui se sont produits, quelles seraient les conséquences?

M. Evans: Ce que j'essayais de dire c'est que, l'année financière se terminant le 31 mars, si vous présentez un budget en novembre, il faudrait, au moment de la présentation de ce budget, déposer un projet de loi pour obtenir une autorisation d'emprunt pour toute somme supplémentaire requise entre le 30 novembre, disons, et le 31 mars. Au même moment, il faudrait déposer un projet de loi pour obtenir l'autorisation d'emprunt visant la période du 31 mars prochain au 31 mars de l'année suivante. On obtiendrait ainsi une relation évidente, comme l'a fait remarquer Bill, entre les données du budget et les sommes dont le gouvernement peut disposer pour défrayer le coût des programmes dont il sera question dans les prévisions présentées le printemps suivant. Voilà à quel moment ces

[*Text*]

come forward. They would regularly come forward on budget day . . .

Mr. Althouse: I understood that. But suppose you have a $2-billion bank bail-out sometime in that period of time, and it becomes obvious that you are going to need another $2 billion. Would that continue to be part of that automatic . . .

Mr. Evans: I guess you could always have emergency supplementaries.

Mr. Althouse: —or would you have to go back and do another one?

Mr. Evans: Emergency supplementaries, I mean, would always be possible. But on a regular, routine, basis, any supplementary you needed would be brought down then, at the time of the budget.

Mr. Clarke: I believe that all over-spending above the estimates must be covered by a supplementary estimate.

Mr. Althouse: Yes.

Mr. Clarke: Therefore, the suggestion about the borrowing authority being coupled with the estimates I think still holds true.

Mr. Althouse: So it is really a question then of getting more control by private members of the "supps" and the original estimates, too. But the "supps" we have virtually no authority over . . .

Mr. Clarke: If parliamentarians were honest with the taxpayers and told the taxpayers that they had to cover the expenditures, there would be a sudden pressure on the parliamentarians to reduce those expenditures, because the public would have to cough up an extra $35 billion in the current year. The parliamentarians are allowing the taxpayers to hide their heads in the sand and created this problem.

Mr. Hovdebo: I just have one very small thing to add because I agree entirely. When in preparation I went through this, I said, Okay, well, I must have some idea, and tried to take that last schedule of timings and establish what I thought would be a better one. What I came down with was: the budget would be presented between mid-November and mid-December, and I gave you the reasons for that, Ways and Means motions and so on; main estimates for the next fiscal year would be the middle of March. I think that the borrowing authority required for those estimates to be passed should be part of those estimates. I think it would bring to the attention of the public and Members of Parliament that, by passsing these estimates, you are going to have to borrow this amount of money. Then they might question the thing.

• 1100

The same thing should apply with every supplementary estimate. I really think that supplementary estimates should be reduced and that they should be very difficult for departments

[*Translation*]

projets de loi devraient être déposés. Ils seraient présentés régulièrement le jour du budget . . .

M. Althouse: J'avais bien compris. Supposons toutefois que vous devez faire face au cautionnement d'une banque pour la somme de 2 milliards de dollars au cours de cette période et qu'il devient évident que vous aurez besoin de ces 2 milliards de dollars supplémentaires; une opération de ce genre ferait-elle encore partie du procédé automatique . . .

M. Evans: Je suppose qu'on pourrait toujours avoir accès à des sommes supplémentaires d'urgence.

M. Althouse: . . . ou serions-nous obligés de déposer un autre projet de loi?

M. Evans: Il serait toujours possible, je crois, d'accorder des sommes supplémentaires d'urgence. Dans les conditions normales toutefois, toute somme supplémentaire nécessaire devrait être demandée au moment du budget.

M. Clarke: Je crois que toute dépense excédant les prévisions doit faire l'objet d'un budget supplémentaire.

M. Althouse: Oui, je suis de votre avis.

M. Clarke: Donc, si j'ai bien compris, la suggestion d'associer l'autorisation d'emprunt au budget demeure valable.

M. Althouse: Il s'agit en réalité de donner aux simples députés la possibilité de mieux contrôler les budgets originaux et les budgets supplémentaires; mais nous n'avons presque aucune autorité à l'égard des budgets supplémentaires . . .

M. Clarke: Si les parlementaires étaient entièrement honnêtes à l'égard des contribuables et avouaient que ceux-ci doivent payer entièrement les dépenses, ils devraient faire face à d'immenses pressions visant la réduction de ces dépenses car le public serait forcé de débourser 35 milliards de dollars additionnels durant l'année courante. Ce sont les parlementaires qui permettent aux contribuables de s'illusionner et de créer ce problème en refusant de voir la rélalité.

M. Hovdebo: J'aimerais ajouter un simple point car je suis entièrement d'accord. Durant la préparation, j'ai étudié cette question et je me suis dit qu'il fallait trouver une meilleure idée; j'ai tenté, à partir du dernier échéancier, d'en établir un meilleur. J'en suis arrivé à la suggestion suivante: le budget serait présenté entre la mi-novembre et la mi-décembre (j'ai déjà expliqué les raisons pour lesquelles on choisit cette période: motions fiscales et douanières, etc.). Le Budget principal des dépenses serait présenté au milieu du mois de mars. A mon avis, l'autorisation d'emprunt nécessaire à l'adoption de ce budget principal devrait en faire partie. Ainsi on pourrait attirer l'attention du public et des membres du Parlement sur le fait que l'adoption de ce budget principal signifie qu'il faudra emprunter cette somme d'argent. Ils seraient alors en mesure de remettre en question les dépenses en cause.

La même chose devrait s'appliquer à chacun des budgets supplémentaires. Je crois que ceux-ci devraient être réduits et qu'ils devraient être très difficiles à obtenir pour les ministères.

[*Texte*]

to get. When a supplementary estimate is presented, the borrowing authority, if it is required, should be presented at the same time. Then everybody would know that, by passing these supplementals, you are going to increase the deficit by this amount.

Mr. Althouse: Thank you.

The Chairman: May I thank you for a very good and informative morning. It has certainly contributed a lot to our understanding of the subject. If nothing else, we now have a bigger glimpse of the problems we are facing. So I want to thank you, and thank you to the members. Our next meeting is tomorrow evening at 8 p.m. in Room 112-N with Peter Dobell. I would encourage the members to attend. Thank you.

The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

De plus, lorsqu'un budget supplémentaire est présenté, l'autorisation d'emprunt, s'il y a lieu, devrait être présentée au même moment. Chacun saurait alors qu'en adoptant ce budget supplémentaire on augmenterait le déficit d'autant.

M. Althouse: Merci.

Le président: Permettez-moi de vous remercier car les présentations de ce matin ont été très intéressantes. Elles nous ont certainement permis de mieux comprendre le sujet. Cela nous aura au moins permis de bien cerner les problèmes auxquels nous devons faire face. J'aimerais donc vous remercier et remercier de même tous les membres. Notre prochaine réunion, à laquelle participera M. Peter Dobell, aura lieu demain soir à 20 heures dans la pièce 112-N. J'engage chacun des membres à être présent. Merci.

La séance est levée.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Wednesday, October 23, 1985

Chairman: Albert Cooper

Book Tariff
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 10

Le mercredi 23 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

WITNESS:

(See back cover)

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

First Session of the Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la trente-troisième législature, 1984-1985

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

Stan Hovdebo, Member of Parliament;	Stan Hovdebo, Député;
Bill Clarke, Former Member of Parliament and Committee chairman;	Bill Clarke, Ancien député et président de comité;
John Evans, Former Member of Parliament and Committee chairman.	John Evans, Ancien député et président de comité.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Wednesday, October 23, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 10

Le mercredi 23 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25676—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 23, 1985
(13)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 8:15 o'clock p.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Albert Cooper and Paul Dick.

Alternates present: Vic Althouse and Bruce Halliday.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witness: *From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade*: Peter Dobell, Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

Peter Dobell made a statement and answered questions.

At 9:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 23 OCTOBRE 1985
(13)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 20 h 15, sous la présidence d'Albert Cooper, président.

Membres du Comité présents: Albert Cooper et Paul Dick.

Substituts présents: Vic Althouse et Bruce Halliday.

Également présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoin: *Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur*: Peter Dobell, directeur.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbaux et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Peter Dobell fait une déclaration et répond aux questions.

A 21 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Wednesday, October 23, 1985

• 2015

The Chairman: Ladies and gentlemen, let us start this meeting. There are other members of the committee who are supposed to come but, rather than to hold up our witness and keep all of us sitting too late, it is probably a good idea to start.

Our witness tonight I do not need to introduce to any of you. He is a well-known individual around the Hill and his work has been well known for many years. We are very pleased, Peter Dobell, that you have come and joined us this evening and we look forward to your comments. I will turn the microphone over to you.

Mr. Peter C. Dobell (Director, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade): Mr. Chairman, thank you. Would I be excused if I began by pointing to this yellow badge on my left lapel? You will notice that the colour is suitably politically neutral. I will tell you that my wife is running for the school board in Zone 1 for anyone who is there resident.

Mr. Chairman, let me say that I think your committee is dealing with a matter which vitally affects the state of the Canadian economy. I look at the timetable for dealing with the budget, and I am reminded of what has happened to inflation in the 1970s, and I find the results just as insidious. What troubles me is that we now accept extended delays as the normal course of events. I have tried to put together just where we stand on the 10 Ways and Means motions introduced with the May budget. One has had Royal Assent; one has passed third reading in both Houses—both of these being minor; unemployment insurance has been withdrawn. I guess you could not call that minor. Of the other seven proposed fields of legislation, three excise tax motions were tabled last week, and the others in the important areas of income tax and petroleum and gas taxes have not seen the light of day and I do not believe are yet finally drafted.

Now, just to indicate why I end up being invited to talk to you, by accident, I learned some years ago from talking to some Australian members that their Parliament handles the budget process very differently and far more expeditiously. This led me to spend a fair amount of time looking into their processes, and the more I have learned about it, the more I have been encouraged to think that Canada should turn to Australia in this area for inspiration, rather than to Great Britain. In my comments, I want to draw rather heavily on the Australian experience to support some of my arguments.

Perhaps I should very briefly indicate where I stand on some of the other proposals in Michael Wilson's paper. I am entirely supportive of the idea of a fixed date, and I agree that a date between mid-January and mid-February fits best into a regular planning and consultation cycle. I would just draw

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mercredi 23 octobre 1985

Le président: Mesdames et messieurs, commençons. D'autres membres du Comité sont sensés venir, mais il vaut sans doute mieux commencer que de laisser attendre notre témoin et de nous retarder tous.

Notre témoin n'a pas besoin de vous être présenté. Il est bien connu sur la Colline et tout le monde connaît son travail depuis de nombreuses années. Nous sommes très heureux, M. Dobell, de vous avoir parmi nous ce soir et nous vous écouterons avec le plus grand plaisir. Je vous cède la parole.

M. Peter C. Dobell (directeur, Centre parlementaire pour les Affaires extérieures et le commerce international): Merci, monsieur le président. Me permettrez-vous de vous faire remarquer d'abord le macaron jaune épinglé à mon veston? Comme vous pouvez le remarquer, il est de couleur tout à fait neutre, politiquement parlant. Pour ceux que cela concernerait directement, je voudrais vous dire que mon épouse se présente aux élections du conseil scolaire de la zone 1.

Monsieur le président, permettez-moi de vous dire que le sujet qui occupe actuellement votre Comité est d'une importance vitale pour l'économie canadienne. Le calendrier budgétaire me rappelle l'évolution de l'inflation dans les années 1970, et les résultats me paraissent tout aussi insidieux. Ce qui me dérange, c'est que les délais prolongés nous paraissent maintenant tout à fait normaux. J'ai regardé où en sont les dix motions de voies et moyens déposées avec le budget du mois de mai. Une a reçu la sanction royale; une autre a été adoptée en troisième lecture par les deux Chambres—ces deux-là sont des motions d'importance mineure; celle qui concernait l'assurance-chômage a été retirée. Je ne crois pas que l'on puisse qualifier celle-là de mineure. Quant aux sept autres lois qui avaient été proposées, trois portant sur les taxes d'accise ont été déposées la semaine dernière, et les autres touchant les domaines importants de l'impôt sur le revenu et les taxes pétrolières et gazières n'ont pas encore vu le jour; je ne pense pas qu'elles aient encore été rédigées.

Je vais maintenant vous dire comment je suis arrivé à témoigner devant ce Comité. Il y a quelques années, j'ai appris tout à fait par hasard, en parlant à des députés australiens, que leur processus budgétaire est très différent du nôtre et beaucoup plus rapide. Cette conversation m'a amené à l'étudier de près, et plus il me devenait familier, plus j'étais encouragé à penser que le Canada devrait, dans ce domaine-là, s'inspirer de l'Australie plutôt que de la Grande-Bretagne. J'aurai abondamment recours, ce soir, au système australien pour appuyer certains de mes arguments.

Je devrais peut-être brièvement vous dire ce que je pense de quelques autres propositions contenues dans le document de M. Wilson. Je suis tout à fait pour la date fixe, et il a raison de dire que pour respecter le cycle habituel de planification et de consultation, le mieux serait de fixer cette date quelque part

[*Texte*]

your attention to the fact that the Australians have a narrower window. It is the first two weeks of August and that is how they begin their winter session. I wonder if we could not do the same in Canada.

• 2020

I am also pleased to see the link being made between revenue-raising proposals and supply. In Australia, they are so linked that the two processes jointly are called "The Budget" and I would like to see the same thing happen in Canada because they are two sides of the same coin.

I think it also makes eminent good sense to link borrowing requests with the two parts of the budget process, because borrowing really is to make up for the shortfall. Incidentally, this is one area where we would be ahead of the Australians because they borrow when they need to, rather than on a fixed-time basis. I guess I also prefer a separate borrowing bill to proceeding by way of the Appropriations Act.

It is certainly necessary to reduce the requirement for budget secrecy and generally to extend consultation, and I like the planning cycle which involves consultation with Finance Ministers and the First Ministers. That is, incidentally, something which the Australians also do.

I am in favour of the plan to introduce technical papers some months in advance.

What I want to argue strongly against is the proposal in the paper to make a provisional implementation of the Income Tax Act the centre of that budget process. Now I would admit, if pressed into the corner, that this act is an improvement over what we now have, but in my view what we should be comparing it with is not the present situation and that act, but the present situation and what could be. In that respect, I think we would be much better off if we were able to do something close to what the Australians do.

Now, as a former official, I understand the attractions to Ministers—and even more to their advisers—of the approach proposed in the Wilson paper. It is classic bureaucratic "improving". It would give legal cover to the hoary practice now sanctioned only by custom that is actually contrary to the whole notion of the supremacy of Parliament! I mean, I just do not understand how that practice has been so completely accepted, because it is totally illegal. It would even provide legal protection if the government made a mistake, started collecting taxes, had to withdraw the measure and could not return the money—for example, a gas tax collected from people who go to the pumps.

[*Traduction*]

entre la mi-janvier et la mi-février. Permettez-moi de vous signaler que les Australiens ont un délai beaucoup plus limité. Chez-eux, le budget doit être déposé dans les deux premières semaines d'août, et il marque le début de la session d'hiver. Je me demande si nous ne pourrions pas envisager la même chose ici.

C'est aussi avec plaisir que j'ai relevé la relation établie entre les recettes fiscales et les subsides. En Australie, les deux aspects sont tellement liés que conjointement, ils constituent «le budget» et je voudrais que nous fassions la même chose au Canada, puisque ce sont en fait les deux côtés de la même médaille.

Il me semble qu'il serait aussi parfaitement raisonnable d'ajouter à ces deux aspects du processus budgétaire, celui des autorisations d'emprunt puisque le but de l'emprunt est, en fait, de combler l'écart entre le revenu et les dépenses. Soit dit en passant, en procédant de cette manière, nous prendrions une longueur d'avance sur les Australiens qui eux empruntent lorsqu'ils en ont besoin plutôt qu'à date fixe. Je préférerais également que nous ayons un projet de loi d'emprunt distinct, plutôt que d'obtenir les pouvoirs nécessaires au moyen de lois portant affectation de crédit.

Il faut certainement diminuer la sévérité du secret qui entoure le budget, et augmenter les consultations; je suis aussi en faveur du cycle de planification qui comprend des consultations avec les ministres des finances et les premiers ministres. C'est ce que font également les Australiens.

J'approuve également l'idée de déposer les documents techniques quelques mois plus tôt.

Je suis vivement opposé à la proposition visant à faire d'une loi de préexécution fiscale le centre du processus budgétaire. Mis au pied du mur, je concéderais que ce serait une amélioration par rapport à la situation actuelle, mais à mon avis, il ne faut pas prendre comme point de comparaison la situation telle qu'elle est actuellement, mais telle qu'elle pourrait être. Sur ce plan, je pense qu'il serait de loin préférable d'essayer de nous rapprocher du système australien.

Je peux bien sûr comprendre, étant donné le poste que j'ai occupé, l'attrait que présente pour les ministres—et plus encore pour leurs conseillers—la proposition avancée dans le document Wilson. C'est une «amélioration» typiquement bureaucratique. Cela régulariserait une vieille pratique que la tradition seule légitimise pour le moment, et qui est parfaitement contraire au principe de la suprématie du Parlement! Je n'arrive pas à comprendre comment on a pu si bien accepter cette pratique, alors qu'elle est tout à fait illégale. La loi que l'on nous propose protégerait le gouvernement même dans les cas où il ferait une erreur, commencerait à percevoir les impôts, serait obligé d'annuler la mesure fiscale et se trouverait dans l'impossibilité de rembourser les sommes perçues; cela pourrait être, par exemple, une taxe pétrolière perçue à la pompe à essence.

[*Text*]

Third, it would leave officials of the Department of Finance with almost as much freedom as they now have to work out the details of tax legislation and, I am prompted to say, at their leisure. That is a slightly edgy remark. That is not the whole problem.

Finally, I suppose from the Minister's point of view, the great advantage is that it gives him leverage with the House Leader to get some House time in the autumn in order to get his bills through so they will not lapse. So it is an improvement over the present situation. But as I would like to suggest, I think Australia shows us a much better way: It is better for the economy and the tax-payer; I would say better for the Minister, better for Parliament, and just as good for officials.

Now factually: The Australian Budget is presented in early August, and all bills and supply normally receive Royal Assent by November. That is three to four months. Normally—the exception is on tax or tariff changes, where there would be a possibility of a windfall profit—Australian tax measures do not come into force until they receive Royal Assent or on a specified date after that event.

Now, I am not opposed to the enactment of the Provisional Implementation of Taxation Measures Act, only to the central place proposed for it. In fact, I see an advantage if it were used exceptionally in those few instances in each budget where it can be demonstrated that individuals could gain through stocking up booze or things like that. So, it is probably better for those things than the present system, which is purely based on custom. But what does worry me, nevertheless, is that a Provisional Implementation of Taxation Measures Act, if passed, would be a temptation constantly to the government to have recourse to it more frequently than would be necessary.

• 2025

What I would like to see is emphasis placed by your committee on getting acceptance of a parliamentary timetable which would permit most tax and tariff legislation to be passed by the summer recess. Now, we have a fixed timetable for handling Supply. Why can we not do something similar for revenue-raising proposals? And if Parliament passed all tax legislation by the summer recess, and if that became normal practice and could be relied on, it would, I think, then make sense also to insist that tax legislation would not normally come into force until it had received Royal Assent.

Now let me give you some of the arguments that you will get from Finance officials against the Australian practice. They are considerable. First of all, they will tell you that it will be difficult to predict revenue, if they do not have a fixed date when measures come into force. Now, my first comment is they do not have a very good record of prediction even when they do have dates. Second, budget calculations have always been pretty rough and ready. And finally, if in fact budgets

[*Translation*]

Troisièmement, le ministère des Finances aurait presque la même latitude que maintenant pour régler les détails des lois fiscales, et j'aurais envie d'ajouter, selon leur bon vouloir. Je dis cela parce que je suis un peu irrité. Mais ce n'est pas le seul problème.

Enfin, je suppose que cela présente aussi l'avantage considérable, du point de vue du ministre, de pouvoir exiger du chef du gouvernement à la Chambre qu'il lui accorde en automne un certain nombre de jours de débat pour faire adopter ses projets de loi avant qu'ils ne tombent. Ce serait donc une amélioration par rapport à la situation actuelle. Mais à mon avis, le système australien est bien meilleur: il est meilleur pour l'économie nationale et pour le contribuable; je dirais même qu'il est préférable pour le ministre, pour le Parlement, et tout aussi bon pour le ministère.

Voyons les faits: le budget australien est déposé au début août, et au mois de novembre, tous les projets de loi et toutes les lois de subsides ont normalement reçu la sanction royale. Cela donne donc trois à quatre mois. En principe—à l'exception des modifications fiscales ou tarifaires qui pourraient permettre à certains de réaliser des profits inespérés—les mesures fiscales n'entrent pas en vigueur tant qu'elles n'ont pas reçu la sanction royale, ou plus tard, à une date précisée d'avance.

Maintenant, je ne suis pas absolument contraire à l'adoption de la Loi de préexécution fiscale, mais plutôt au rôle primordial qu'on entend lui faire jouer. En fait, j'estime qu'elle serait même une bonne chose si l'on en faisait un usage mesuré, pour les quelques cas dans chaque budget où de toute évidence certains pourraient profiter de la situation en faisant des stocks d'alcool ou d'autres produits. Sur ce plan-là, cette loi serait sans doute préférable au système actuel qui ne repose que sur la coutume. Ce qui m'inquiète, cependant, c'est que cette Loi de préexécution fiscale pourrait devenir une tentation à laquelle il serait difficile de résister et les gouvernements pourraient y avoir recours plus souvent que nécessaire.

Ce que je voudrais, c'est que votre Comité insiste sur l'adoption d'un calendrier parlementaire prévoyant l'adoption de la plupart des lois fiscales et tarifaires avant l'intersession d'été. Nous avons déjà un calendrier fixe pour les lois de subsides. Pourquoi ne pas avoir quelque chose de semblable pour les recettes fiscales? Et si le Parlement adoptait toutes les lois fiscales avant l'été, si cela devenait pratique courante et si l'on pouvait y compter, je pense qu'il serait alors tout à fait raisonnable d'exiger que ces lois n'entrent pas en vigueur sans avoir reçu la sanction royale.

Je vais maintenant vous dire les arguments que vous donneront les représentants du ministère des Finances contre la méthode australienne. Ils sont de taille. Tout d'abord, ils vous diront qu'il serait difficile de prévoir les recettes si l'on ne sait pas exactement quand les mesures doivent entrer en vigueur. A cela, je répondrai d'abord que même avec des dates précises, ils se sont souvent trompés dans leurs prévisions. Deuxièmement, les calculs du budget ont toujours été très approximatifs. Enfin, si les budgets étaient effectivement

[*Texte*]

were passed regularly by July, then you would have another date that you could make your calculations on.

Now, a second kind of complaint that you will get is that such a timetable would require that the department speed up the tabling of tax legislation. And of course it would, this is the key point and, therefore, I want to review it rather carefully.

First: I find it interesting that Ways and Means motions on tariff changes are usually drafted in great detail—in the trade they are known as "the long form"—whereas, Ways and Means motions on tax changes are usually quite cursory and, in the trade, known as "the short form". Both are produced by the Department of Finance. So if those who are dealing with tariff changes can produce near final text, why can they not do the same with tax changes?

Second point: As it is now, Finance and the Justice officials who work with them often do not begin drafting the legislation until the budget is tabled. That is why their motions are often in the most cursory form. Now I admit that budget secrecy, as now practised, denies officials the public and expert reaction that they need if they are to draft legislation in complex areas of taxation. So if they are serious about opening up consultation, then I think it becomes a lot easier for them to draft the legislation earlier.

A third argument is made by officials who will talk to you, perhaps, *sotto voce*. They will tell you that they cannot move because their Ministers cannot make up their minds. And that is true, too. Ministers like to keep their options open to the last, as well. But at some time a decision has to be taken; there is no perfect time. And for me, the time is at such a date as would be necessary in order to have the draft legislation ready when the budget is presented.

Another argument you might get is that tax changes, once made, are timeless and cannot be easily reversed. They will say Supply is a different matter because that is voted each year. But the fact is that almost every major piece of legislation in the tax field is opened up each year. So I do not see that as a very plausible argument.

Finally, I think it is something we should bear in mind that Australia reaches the point where they do not even bother, in most instances, with Ways and Means motions. They go directly to legislation. The whole thing is ready often—normally, indeed—on the day the budget is presented and, at the latest, within a couple of weeks. And if it is not going to be ready, then it does not get into the budget. Bring it up in some other way. What I am suggesting is that under a program of more active consultation it should be easier to move forward with draft legislation. And since there is acceptance of the principle of consultation, I hope they would go the next step.

• 2030

Now I guess the next question one has to ask is: Would this much tighter timetable work in Parliament? In particular, would the opposition feel that they were more constrained? I

[*Traduction*]

toujours adoptés avant le mois de juillet, cela donnerait une date sur laquelle baser les calculs.

Un deuxième argument que vous entendrez, c'est qu'un tel calendrier obligerait le Ministère à accélérer la rédaction des lois fiscales. C'est bien sûr tout à fait vrai, et comme c'est un point essentiel, il faut l'examiner très attentivement.

Premièrement: Je trouve intéressant que les motions de voies et moyens relatives aux modifications tarifaires soient généralement rédigées avec maints détails, alors que les motions relatives aux modifications fiscales sont généralement plutôt superficielles, présentées sous forme résumée. Les deux motions proviennent du ministère des Finances. Alors s'il est possible de rédiger un texte définitif pour les modications tarifaires, pourquoi est-il impossible de faire de même dans le cas des mesures fiscales?

Deuxièmement: le ministère des Finances et les fonctionnaires du ministère de la Justice qui travaillent en collaboration avec eux, ne commencent souvent la rédaction des projets de loi qu'après le dépôt du Budget. C'est la raison pour laquelle leurs motions sont généralement si superficielles. Il est vrai que le secret budgétaire, tel qu'il est pratiqué actuellement, prive les fonctionnaires de la participation du public et des experts qui leur est nécessaire pour rédiger des lois dans des domaines fiscaux très complexes. Si on a vraiment l'intention d'élargir le champ de consultation, je pense qu'il sera beaucoup plus facile de commencer plus tôt la rédaction des lois.

Un troisième argument que les représentants du Ministère vous glisseront peut-être à l'oreille, c'est qu'ils ne peuvent rien faire parce que leur Ministre n'arrive à se décider. Et ils ont raison. Les ministres aiment garder les mains libres jusqu'à la dernière minute. Mais il faut bien prendre une décision tôt ou tard; il n'y a aucun moment idéal. Et pour moi, le meilleur moment est celui qui permettra de déposer les projets de loi en même temps que le Budget.

On vous dira peut-être aussi que les modifications fiscales sont de longue durée et difficilement réversibles. On vous dira que les subsides sont une tout autre chose, puisqu'ils sont accordés chaque année. Mais en vérité, presque toutes les grandes lois fiscales sont remises en question chaque année. Cela ne me paraît donc pas être un argument plausible.

Enfin, il ne faut pas oublier que dans la plupart des cas, les Australiens en sont venus à passer directement au projet de loi, sans s'embarrasser de motions de voies et moyens. Généralement, tout est prêt le jour du dépôt du Budget, ou du moins dans les semaines qui suivent. Et ce qui n'est pas prêt n'entre pas dans le budget. Ce que je veux dire, c'est que s'il y a davantage de consultations, il est plus facile de préparer les projets de loi à l'avance. Et puisque l'on a accepté le principe de la consultation, j'espère que le gouvernement ira un pas plus loin.

La question suivante est de savoir si un délai beaucoup plus court est possible au Parlement? En particulier, l'Opposition se sentirait-elle plus limitée? J'ai tendance à penser que si l'on

[*Text*]

would like to think that if there is actual legislation rather than simply a statement of intention, and providing there has been extensive and public consultation in advance so that Members of Parliament from all parties would know the options and well have been able to think about them—also, if the legislation is referred immediately to standing committees so that they can call witnesses, as the Wilson paper proposes—then I do not think, from the opposition point of view, that they are giving up anything that matters.

From an opposition point of view, I think the doing-away with the majority of retroactive tax legislation is something they should applaud. I mean, all members should applaud it; but from an opposition point of view it means that they are not faced with the fact that the government is collecting the money whether or not they pass the legislation. As we have seen with some of the legislation that went back to MacEachen's budget, you can wait for two or three years before you get the approval, but you are still collecting the money!

What it does mean is that committees would have to clear the decks. But with the new legislative committee structure I do not see this as a problem. I guess one thing that would happen is that if, for example, the Finance committee had serious tax proposals to consider, they might spend less time on what I am prepared to call "the game of estimates". I think that would be a benefit to everyone rather than a loss.

Certainly, the government would have to use some constraint. I do not think it would be reasonable to make the kinds of changes, for example, that the Liberal government made in energy policy, as part of the budget. I would like to think that the budget is essentially "money raising and supply" as well as the principal instrument in the fiscal policy armory. It is not the place for major reform. To me, major policy change which has significant social or political or economic effect should be introduced separately from the budget even if the consequences will ultimately be that they have some economic and financial effect.

I recollect one of the first things I ran into when I came to work around Parliament was the Finance committee looking at the white paper on tax reform, and there were specific proposals which spent over a year before the committee. Then when the government brought them in, well, there was a fair amount of understanding that was, indeed, proper consultation.

Now under the scenario that I would like to see adopted, the budget would be the first and principal order of business during the winter and spring months. I think this is reasonable, given the importance of the budget as an economic lever. If one looks at the time available, one could easily have six to eight weeks in committee and there would still be three months in the house—a maximum of three months.

Now I would be prepared to go even further so that no one could say there was closure, because I do not think we can have the exact formula that one has for Supply. I would say that you would normally sit until the budget bills are through and, if that encroached on the summer, well, that would be good pressure to get the thing done. At the same time, if the

[*Translation*]

traite d'un projet de loi plutôt que d'une simple déclaration d'intention, et s'il y a eu toute la consultation préalable nécessaire afin que les députés de tous les partis soient au courant des options et qu'ils aient eu le temps d'y réfléchir; et si en outre la loi est immédiatement renvoyée à un Comité permanent qui peut convoquer des témoins, comme on le propose dans le document Wilson, l'Opposition ne perdrait pas grand-chose.

L'Opposition devrait, à mon avis, applaudir à l'élimination de la rétroactivité pour la plupart des mesures fiscales. En fait, tous les députés devraient applaudir. Mais pour l'Opposition, elle n'aurait plus à supporter que le gouvernement perçoive des taxes, que la loi soit adoptée ou non. Comme on a pu le voir avec certaines mesures du budget MacEachen, il faut parfois attendre deux à trois ans avant d'avoir la sanction, mais en attendant, on perçoit quand même l'impôt!

Cela veut dire que les Comités devraient déblayer le terrain. Mais avec la nouvelle structure des Comités législatifs, cela ne devrait pas poser de problème. Et peut-être que si le Comité des finances devait, par exemple, examiner d'importantes propositions fiscales, il perdrait peut-être moins de temps à ce que j'appellerais «le jeu des prévisions budgétaires». À mon avis, ce serait davantage un bien pour tout le monde qu'un mal.

Bien entendu, le gouvernement devrait faire preuve d'une certaine mesure. Je ne pense pas qu'il serait raisonnable d'introduire dans le cadre du budget des mesures comme celle que les Libéraux ont introduite en matière de politique énergétique, par exemple. J'aime à croire que le budget est essentiellement un instrument de «recettes fiscales et de subsides», ainsi que le principal outil de politique fiscale. Il convient mal aux grandes réformes. À mon sens, les grands tournants dans les mesures sociales, la politique ou l'économie doivent rester tout à fait distincts du budget, même s'ils peuvent avoir des conséquences économiques et financières.

Je me souviens que lorsque j'ai commencé à travailler au Parlement, le Comité des finances s'est penché pendant plus d'un an sur des propositions précises. Lorsque le gouvernement a introduit ces réformes, elles étaient bien comprises, puisqu'il y avait eu la consultation nécessaire.

Dans le scénario que je propose, le budget serait le principal article à l'ordre du jour pendant l'hiver et le printemps. Cela me paraît raisonnable, compte tenu de l'importance du budget pour l'économie. Cela permettrait d'avoir facilement six à huit semaines pour les travaux du Comité et un maximum de trois mois à la Chambre.

Je serais même prêt à aller plus loin, pour que personne ne puisse insinuer qu'il y a eu clôture, car je ne pense pas que l'on puisse adopter exactement la méthode des subsides. Je dirais que le Parlement devrait siéger jusqu'à ce que tous les projets de loi budgétaires aient été adoptés, et si cela risque de faire prolonger la session pendant l'été, eh bien ce serait un excellent

[*Texte*]

government had miscalculated and a piece of legislation turned out to be highly controversial, then it seems to me it would be open to the government, in effect, to separate it from the strict budget process and treat it as a separate measure, and leave that for later examination.

• 2035

But the way I see this happening is—from the government's point of view—that which they did not get through would not have retroactive force until it had Royal Assent. So from the government's point of view there would be a price to pay if they did not give it priority. But in the end I think it would not be unreasonable to expect that budgets would be passed by June. I think this kind of approach would provide a reasonable balance of advantages for government as well as for opposition parties.

Not only must we think of Parliament; we have to think of the country as a whole. In my view, the way the Australians do things would be good for the country. Everyone present—and virtually every past Minister of Finance for a decade—admits that the present delay and uncertainty are costly. But I found it significant that although Wilson's paper talks quite a lot about the deficiencies of long delays, he never talks about the kind of uncertainty that is still the case, and would be the case under the arrangements he proposes; because there would still be nine months during which you would not really know what would happen. So I think one has to look at a more radical change if one is really trying to bring greater certainty into the economy. My conclusion is that the economy and the public would benefit from shortening that period of uncertainty and doing away with retroactivity.

I see another advantage also in waiting until legislation receives Royal Assent before giving it the force of law. I think that would make it easier for the government to accept amendments, because nothing would have to be undone. To me, that is important in an area that is so delicate.

If I could reassure wary officials from the Department of Finance, it is my information that in Australia, where they have good and public consultation, there is not much need to make change. In other words, it is not going to create tremendous pressure on the government to change what it comes up with, but it would make it easier where it has been apparent that a mistake has been made. I think this would enhance the role of Parliament and it would increase Parliament's capacity to bring improvements to tax legislation.

To conclude, I am recommending adoption of a timetable for the revenue-raising side of the budget which is similar to but not identical to the way the House now deals with supply. Tax legislation in such an event would normally be available with the budget, or very soon after, just as tariff legislation now is. There could be acceptance of the provisional implementation of taxation route for exceptional instances. But in each case it would be necessary for the government to justify on its merits why they were going that route.

[*Traduction*]

moyen de pression. Parallèlement, s'il s'avérait que le gouvernement ait fait une erreur de calcul et qu'un projet de loi tourne à la controverse, il lui reviendrait de le séparer de l'ensemble du processus budgétaire et de le traiter séparément, quitte à le faire étudier plus tard.

Mais du point de vue du gouvernement, les mesures qui n'auraient pas été adoptées ne pourraient pas être appliquées rétroactivement tant qu'elles n'auraient pas reçu la sanction royale. Par conséquent, ce serait au gouvernement à payer le prix, s'il n'accordait pas la priorité aux mesures budgétaires. Il ne semble pas illusoire non plus d'espérer que les budgets soient acceptés en juin. Cette façon de faire, me semble-t-il, serait avantageuse à la fois pour le gouvernement et pour les partis de l'Opposition.

Il ne nous faut pas uniquement tenir compte du Parlement, mais aussi de l'ensemble du pays. À mon sens, la façon de faire des Australiens aurait des avantages pour le Canada. Tous ceux qui sont présents—et presque tous les anciens ministres des Finances depuis une décennie—admettent que les retards et les incertitudes vécus actuellement coûtent très cher. J'ai trouvé révélateur de constater que même si le document de M. Wilson parle longuement de l'inefficacité des longs retards, il ne dit rien de l'incertitude qui existe aujourd'hui et qui persisterait si l'on adoptait ces recommandations; en effet, vous ne sauriez toujours pas ce qui va se produire pendant au moins neuf mois. Il faut donc, à mon avis, apporter des modifications plus radicales, si l'on veut vraiment apporter plus de certitude au climat économique. Je suis prêt à conclure que l'économie et le public en général profiterait d'un raccourcissement de cette période d'incertitude et de l'abandon de la rétroactivité.

Il y a également un autre avantage, d'après moi, à attendre que le projet de loi reçoive la sanction royale avant qu'il n'ait force de loi. Il serait alors beaucoup plus facile pour le gouvernement d'accepter de nouveaux amendements, puisqu'il n'aurait pas à faire marche arrière. Dans un domaine aussi délicat, cela me semble un avantage précieux.

Si cela pouvait servir à rassurer les pauvres fonctionnaires du ministère des Finances, je crois savoir qu'en Australie, où la consultation publique est bien rodée, on ne ressent pas souvent le besoin d'apporter des changements. Autrement dit, le gouvernement ne se sentira pas obligé d'apporter des modifications à son budget, mais cela lui rendrait la vie beaucoup plus facile, advenant qu'il ait fait une erreur. En outre, cela élargirait le rôle du Parlement et lui permettrait beaucoup plus facilement d'améliorer les lois fiscales.

Enfin, je recommande l'adoption d'un calendrier pour garnir les coffres de l'État, qui soit semblable, mais pas nécessairement identique, au calendrier que suit la Chambre pour l'adoption des subsides. Les projets de loi fiscaux seraient donc présentés en même temps que le budget, ou peu de temps après, tout comme on le fait actuellement avec les projets de loi d'ordre tarifaire. On pourrait accepter d'appliquer provisoirement certaines mesures fiscales dans des circonstances exceptionnelles. Mais dans chaque cas, le gouvernement devrait se justifier et expliquer le bien-fondé de sa décision.

[*Text*]

Incidentally, it would probably be possible, if you were going that way—if you did adopt this timetable—to reduce the 180 sitting days to something like 100, or even less. If the whole budget were through within five or six months, why make it longer for those ones?

Tax legislation would, however, normally not take effect until it had received Royal Assent, or even later, if a date were specified in the legislation. It is my contention that this approach would be good for Parliament, which in future would only have to legislate retroactively in cases of clear need, so that the whole process would be more open. From the Minister of Finance's perspective, he would get his budget approved much sooner. Department of Finance officials would have a greater opportunity for preliminary consultation and so could give their Minister advice, based on much better knowledge than they now have. And finally, the people of Canada and Canadian business would no longer be keep dangling for months and years, as they now are, and that would be to everyone's advantage.

• 2040

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Dobell.

I would like to open it for questions.

Mr. Dick.

Mr. Dick: My apologies to Mr. Dobell for being late.

I want to commend you on it. It strikes me, and perhaps you can confirm this, that the federal Parliament in Australia sits only about 80 to 90 days a year. Is that your understanding?

Mr. Dobell: No, I think it is a bit more than that. But it is true, they have a four-day week.

Mr. Dick: Their week is shorter than ours.

Mr. Dobell: Their week is shorter, but they, too, are facing more pressure than us—I mean, more than they have in the past.

Mr. Dick: I admire them for their closure system which takes two minutes. The bells only ring for five minutes in Australia for any vote.

Mr. Dobell: Sensible people.

Mr. Dick: Yes, very practical, I think. In fact, the new Parliament Buildings they are building have been designed and timed so that all the offices of the MPs will be within five minutes of the chamber. They are very practical; they get things over and done with.

It strikes me that the shorter period of time for doing the budget process is preferable and practical. Perhaps you could correct me, but I think I am right. In England, when the budget is introduced, usually in the latter part of March, they

[*Translation*]

Soit dit en passant, si vous veniez à adopter ce calendrier, il serait sans doute possible de réduire le nombre de jours de session de 180 à 100, ou même moins. S'il était possible d'adopter l'ensemble du budget en cinq ou six mois, pourquoi prolonger l'adoption des autres mesures?

Les projets de loi d'ordre fiscal n'entreraient pas en vigueur avant qu'ils aient reçu la sanction royale, ou même plus tard, s'il advenait qu'une date soit précisée dans le projet de loi. Le Parlement profiterait de cette façon de faire, puisqu'il n'aurait plus qu'à légiférer rétroactivement en cas de réel besoin, et puisque l'ensemble du procédé serait beaucoup plus ouvert. Quant au ministre des Finances, il ferait adopter son budget beaucoup plus rapidement. Les fonctionnaires du ministère des Finances auraient alors une très belle occasion d'entreprendre les consultations préliminaires, ce qui leur permettrait de mieux conseiller leurs ministres, étant donné qu'ils auraient plus d'information qu'ils n'en ont actuellement. En fin de compte, les Canadiens et leurs entreprises ne flotteraient plus dans les limbes pendant des mois et des années comme ils le font actuellement, et tout le monde en bénéficierait.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Dobell.

Passons maintenant aux questions.

Monsieur Dick.

M. Dick: Je m'excuse auprès de M. Dobell d'être arrivé en retard.

Félicitations pour votre exposé. Pouvez-vous confirmer que le Parlement fédéral en Australie ne siège qu'environ 80 à 90 jours par année? Est-ce vrai?

M. Dobell: Non, je pense qu'il siège un peu plus longtemps, mais s'il est vrai que la semaine parlementaire n'a que quatre jours.

M. Dick: La semaine australienne est plus courte que la nôtre.

M. Dobell: En effet, mais le Parlement australien est soumis à plus de pression que le nôtre—c'est-à-dire plus que par le passé.

M. Dick: J'admire la procédure de clôture du Parlement australien qui ne dure que deux minutes. Il semble également que la cloche convoquant les députés à un vote ne sonne que cinq minutes.

M. Dobell: Ce sont des gens très raisonnables.

M. Dick: Oui, et d'esprit très pratique. En fait, les nouveaux édifices du Parlement qui sont actuellement en construction ont été conçus de façon que les bureaux de tous les députés soient à cinq minutes de la Chambre. Ce sont des gens très pratiques qui savent comment faire avancer les choses.

Il me semble en effet préférable et plus pratique de raccourcir le processus budgétaire. Corrigez-moi si je me trompe, mais il me semble qu'en Angleterre, lorsque le budget est déposé vers la fin de mars, en général, les parlementaires ont alors

[*Texte*]

then have four months. All budget matters have to be dealt with by the sixth day of August, in their practice, which is one-third of the year. They have two-thirds of the year for other types of legislation.

It seems to me that if we do have a budget in February, if all the bills are introduced by April 1, we would have three months and they could be done with by the end of June. Perhaps it could be put in the standing orders that any budget proposals not passed by June 30 would not come into effect for that taxation year.

Mr. Dobell: Yes.

Mr. Dick: I have been very frustrated—I guess I did not really get involved in the budgetary process until after our party formed the government. I was surprised that they had not even started to draft the budget bills.

In September I asked how soon they would be coming in, because they had had three months, but they had not even drafted them. In fact, they were employing other people to draft. I said, maybe they will have to hire somebody who can write faster. I was quite surprised because in England, if my recollection is correct, when Margaret Thatcher was first elected, I think in 1978, within three weeks of her election the public service in England presented her government with a budget. It was in a form that conformed with their campaign promises and was passed. They still had their budget passed on all their bills by August 6. That was in a May or June period.

Why have we elongated this process? Is it just sloth and laziness in this country?

Mr. Dobell: No, I guess one of the other facts, when you take over a government for the first time in a long time, is that Ministers want to make decisions. Until they have made decisions, officials cannot get on with the job. So if you have a practice where—until the budget is actually framed—you make your decisions at the last moment, then it means you have to start working it out after that.

In Australia, and I presume in Britain as well, normally for most budget measures the government takes the decisions as much as three months before. In other words, complex tax legislation is not drafted quickly. That is why I put some emphasis on some self-denying ordinances on the side of the government. There is a price; that is, you cannot maintain until the last moment your option to decide.

• 2045

Mr. Dick: If I may, why could they not draft in the alternative during the time they are doing the discussions and the preparation? Because we were doing MacEachen's budget proposals . . . I am not saying Mr. Wilson has elongated the process; it has been going on for years. But when they presented the budget on May 23, almost five months of that year

[*Traduction*]

quatre mois pour l'étudier. Toutes les questions relevant du budget doivent avoir été résolues avant le 6 août, ce qui leur donne un tiers de l'année pour ce faire et le reste de l'année parlementaire pour étudier les autres genres de lois.

Si le budget était présenté en février et que tous les projets de lois étaient déposés avant le 1er avril, nous aurions alors trois mois, avant la fin de juin, pour l'étudier. On pourrait peut-être faire inscrire au Règlement que toute proposition budgétaire non encore adoptée le 30 juin ne peut être mise en vigueur pendant l'année fiscale en cours.

M. Dobell: En effet.

M. Dick: Je me sens lésé; en fait, je me suis vraiment intéressé au processus budgétaire à partir du moment où notre parti a formé le gouvernement. J'ai même été surpris à l'époque de constater que le gouvernement n'avait pas encore commencé à rédiger les projets de lois budgétaires.

En septembre, lorsque j'ai demandé quand on les déposerait, on n'avait même pas commencé à les rédiger. C'est sans doute parce que l'on était allé chercher des gens à l'extérieur du gouvernement pour les rédiger. J'ai même proposé que l'on embauche quelqu'un qui écrive très vite. Je suis assez surpris, puisque si je me rappelle bien, lorsque Margaret Thatcher a été élue en Angleterre pour la première fois, c'est-à-dire en 1978, les fonctionnaires britanniques présentaient à son gouvernement un budget trois semaines après l'élection. Comme le budget respectait les promesses électorales, il a été adopté. En outre, tous les projets de lois budgétaires avaient été adoptés avant le 6 août. Et je vous rappelle que le budget a été déposé en mai ou en juin.

Pourquoi avons-nous prolongé la procédure? Est-ce parce que nous sommes oisifs et fainéants au Canada?

M. Dobell: Non, mais je vous rappelle que lorsqu'un gouvernement prend le pouvoir pour la première fois depuis longtemps, les nouveaux ministres veulent prendre des décisions eux-mêmes. Or, tant qu'ils n'ont pas pris les décisions voulues, leurs fonctionnaires ne peuvent pas s'atteler au travail. Donc, si dans la pratique, vous attendez la dernière minute pour prendre vos décisions et attendez que le budget soit structuré, vos fonctionnaires ne peuvent commencer à travailler qu'après cela.

En Australie et en Grande-Bretagne également j'imagine, le gouvernement prend toutes ses décisions concernant des mesures budgétaires au moins trois mois à l'avance. Autrement dit, on ne cherche pas à rédiger rapidement les projets de lois fiscaux complexes. Voilà pourquoi j'ai dit que le gouvernement devrait s'imposer quelques sacrifices. Pour aller plus vite, il faut en payer le prix: vous ne pouvez préserver votre prérogative de prendre des décisions à la dernière minute.

M. Dick: Mais pourquoi ne pas rédiger différentes propositions au cours des discussions et de la préparation? Après tout, il s'agissait des propositions budgétaires de McEachen . . . Je ne dis pas que c'est M. Wilson qui a prolongé la procédure: cela faisait des années qu'il en était ainsi. Mais lorsque le gouvernement a présenté son budget le 23 mai, il s'était

[*Text*]

had gone by and there had been all kinds of consultation. They must have known the various options. They may not have finalized the options until May 15, but they could have had a draft of the various options so that, if he took option A, okay, there is the package and there is the legislation; with option B, there is the package and there is the legislation. They still could have introduced the legislation within a few weeks of the budget's being tabled. Surely they had to have some idea in their minds of how they were going to draft this legislation before they wrote it up in the budget.

Mr. Dobell: No, I think it is a fact that they did not.

Mr. Dick: That is discouraging.

Mr. Dobell: It has been explained to me that happens is that, when you make a new proposal and then officials start talking about its implications, they begin to find that things are going to happen that they had not thought about, and that requires new decisions by Ministers. So that has to be prepared in a form that goes to Cabinet or Cabinet committee, and they ask which they are going to choose. Then that decision gets taken, and then you press the process a bit further and you start analysing it some more and drafting it some more, and then there are still more decisions to take.

So it is partly the price of complexity, and you kept talking about three weeks. In Britain, I am damned certain they had been working on it a lot longer.

Mr. Dick: In this case they did not know who was going to be elected.

Mr. Dobell: I know, but . . .

Mr. Dick: They had prepared the drafting in the alternative so that, whenever whoever got there, they could give them their option.

Mr. Dobell: Right. But our real problem is that we have allowed a feeling to develop that it does not matter.

Mr. Dick: Precisely.

Mr. Dobell: That is a product of only about a decade. It used to be that they would go through relatively quickly. Now it is like inflation; it really requires a kind of campaign against it because, like inflation, at a certain stage you take it for granted. So what the hell is the use of hurrying? Do not aggravate your Ministers by trying to get them to make choices and so on; move slowly. They like having more choices anyway.

Mr. Dick: It is like everything else in the Trudeau decade. You do not have to reply to that.

Thank you very much. I like what you have here, and I agree with it. We have to become more precise.

[*Translation*]

presque écoulé cinq mois pendant lesquels il y vait eu toutes sortes de consultations. J'imagine que le gouvernement était au courant des diverses options. Peut-être que ces dernières n'avaient pas été mises au point avant le 15 mai, mais les fonctionnaires auraient pu rédiger divers scénarios de sorte que si l'on optait pour la solution A, on aurait eu tel ensemble de projets de loi, alors que si l'on optait pour la solution B, on aurait présenté telle autre série de projets de loi. Cela aurait quand même permis au gouvernement de présenter ces projets de loi quelques semaines à peine après le dépôt du budget. Je suis sûr que le gouvernement devait avoir une idée de la façon dont il dirigerait les projets de loi en question, avant même qu'ils ne soient inclus au budget.

M. Dobell: Non, je pense qu'il ne le savait pas.

M. Dick: C'est décourageant.

M. Dobell: On m'a expliqué ce qui se passe: lorsqu'on présente une nouvelle proposition et que les fonctionnaires en étudient les répercussions, on finit par découvrir des tas d'orientations imprévues qui exigent de la part des ministres qu'ils prennent de nouvelles décisions. Cela oblige donc à préparer des documents pour le Cabinet ou pour les comités du Cabinet, afin que l'on puisse choisir parmi les options proposées. Une fois que la décision est prise, vous avancez alors d'un pas, et vous vous mettez à analyser la situation encore plus et à poursuivre votre rédaction, ce qui vous oblige par ricochet à prendre encore d'autres décisions.

C'est la rançon d'un appareil complexe, et vous prétendez que c'est possible de tout faire en trois semaines? En Grande-Bretagne, je suis convaincu que les fonctionnaires travaillaient là-dessus depuis beaucoup plus longtemps.

M. Dick: Mais dans le cas que je vous ai cité, ils ne savaient pas qui serait élu.

M. Dobell: Je sais, mais . . .

M. Dick: Les différentes options avaient été rédigées de sorte que le vainqueur de l'élection puisse choisir.

M. Dobell: C'est exact. Mais le véritable problème, c'est que nous avons laissé se développer le sentiment qu'il importe peu que nous prenions du retard.

M. Dick: Précisément.

M. Dobell: Cela ne se produit que depuis dix ans environ. Autrefois, on était relativement plus rapide. Aujourd'hui, nous suivons le même rythme que l'inflation; voilà pourquoi il faut faire campagne contre cette attitude: comme dans le cas de l'inflation, on finit par la trouver naturelle. Pourquoi donc faudrait-il se presser? Il ne faut pas se mettre à dos vos ministres en les incitant à se prononcer plus rapidement; non, laissons-les aller à leur propre rythme. De toute façon, ils aiment bien avoir à choisir parmi plusieurs options.

M. Dick: C'est comme tout le reste à l'ère de Trudeau. Vous n'êtes pas obligé de répondre.

Merci beaucoup. J'aime bien ce que vous nous avez présenté, et j'y souscris. Nous devons devenir beaucoup plus précis.

[*Texte*]

The Chairman: One of the things I would like to do is pick up on your comment about linking the two processes together. I would like you to expand on that a little more, talk about the estimates, talk about supply and how we bring everything together. I would like your comments broadened, I guess, which have twigged my interest. Certainly, it is the kind of thing that has been mentioned to us before, but I would like you to expand on it a little more.

Mr. Dobell: I have to confess that I think the estimates side of Parliament's activities, which is now handled expeditiously, is still not handled well. I did some work once for the Lambert royal commission and I produced some figures which are instant headline material; that is, since 1968 and during a period—I do not know what—I would guess Parliament has approved something in the nature of $600 billion worth of expenditure. The total change since the 1968 reforms that have been achieved by parliamentary committee activity is a reduction in the salary of the president of the CBC in 1973 by $1,000.

Now, what is interesting is that the British committees now have somewhat similar terms of reference as Canadian standing committees. They are responsible for inquiries; they do not handle legislation, but they do handle estimates. But what is also significant is that the committee spend no time on estimates. They recognize that Members of Parliament are not, in the main, and the political process is not particularly appropriate for the detailed examination of items of expenditure. So they have concentrated their attention instead on the policies which lead to expenditure and on, you might say, an oversight of programs.

• 2050

Now, the linkage, I think at the macro level, would be achieved simply by having the two processes occur in parallel, because when the government does present its budget it talks about its spending estimates, but they may have been presented quite a long time in advance. When you present the two at the same time there becomes possible for the first time, I would say, a serious focusing by Parliament on total levels of expenditure compared with the revenue to be raised, and perhaps the borrowing to be used instead of raising. Perhaps also it would focus more attention on tax expenditures, which have not achieved the prominence that I think they should.

So I guess I am not recommending that Parliament should pay more attention to estimates; I do not think that process would in itself be done better. However, I think Parliament, by concentrating on the legislation, if I could be so bold, might waste less time on the estimates. I do have personal preference—and it is one idea that was recommended by Walter Baker back in 1976 before this committee when it last met in active session—and that is the idea of an expenditure committee. That might be the more appropriate, if Parliament went down the route of trying to pass estimates within a fixed period of time, because there would be less opportunity for committees to spend the amount of time they now do on estimates.

[*Traduction*]

Le président: J'aimerais revenir à ce que vous avez dit au sujet de la possibilité de relier les deux procédures. Pourriez-vous nous en parler un peu plus longuement, et nous dire comment il est possible d'imbriquer les prévisions budgétaires et les subsides. J'aimerais que vous apportiez des précisions, étant donné que vous avez suscité mon intérêt. Bien sûr, c'est une suggestion qu'on nous a déjà faite, mais j'aimerais que vous précisiez un peu plus votre pensée.

M. Dobell: Je dois avouer que les prévisions budgétaires, qui sont étudiées actuellement de façon expéditives par le Parlement, n'en sont pas pour autant étudiées comme il le faudrait. Lorsque j'ai travaillé pour la Commission royale Lambert, j'ai constaté certaines choses qui pourraient faire les manchettes. Entre 1968 et je ne sais plus trop quelle année, le Parlement a approuvé quelque 600 milliards de dollars de dépenses. Or, les seules modifications entraînées par les réformes de 1968 dans les activités des comités parlementaires se sont soldées par une réduction d'à peine 1,000$ dans le salaire du président de Radio-Canada, en 1973.

Ce qui est intéressant, c'est que les comités britanniques ont maintenant à peu près le même mandat que les comités permanents du Parlement canadien. Ils ont le droit d'entreprendre des enquêtes, étudient non des projets de loi mais les prévisions budgétaires. L'important, dans tout cela, c'est que les Comités ne consacrent pas une partie de leur temps à étudier des prévisions budgétaires. Les Britanniques ont reconnu que ni les Comités de parlementaires, en général, ni le processus politique ne sont les tribunes appropriées pour l'étude détaillée des postes de dépense. Les Comités se concentrent donc sur les politiques qui entraînent des dépenses et sur une révision globale des programmes.

Au niveau plus général, on pourrait imbriquer les deux systèmes en les présentant parallèlement. En effet, lorsque le gouvernement dépose son budget, il parle également de ses prévisions de dépenses qui peuvent avoir été déposées il y a déjà fort longtemps. En déposant les deux en même temps, il deviendrait alors possible pour le Parlement de se pencher sérieusement sur le total des dépenses et de les comparer aux revenus qu'il espère tirer et peut-être aux emprunts qu'il pourrait effectuer. Cela permettrait également d'accorder plus d'attention aux dépenses fiscales que l'on a d'après moi laissées quelque peu dans l'ombre.

En fin de compte, je ne voudrais pas recommander au Parlement de se pencher plus sérieusement sur les prévisions budgétaires; je ne pense pas que cela servirait à grand-chose. Cependant, j'oserais prétendre qu'en accordant plus d'importance au projet de loi, le Parlement perdrait moins de temps à étudier les prévisions budgétaires. J'ai personnellement quelque chose à vous suggérer, et il s'agit d'une idée que recommandait Walter Baker en 1976 à votre Comité, c'est-à-dire la dernière fois que le Comité se réunissait en pleine session: c'est de mettre sur pied un comité des dépenses. Ce serait peut-être la tribune la plus appropriée, s'il advenait que le Parlement décide d'adopter ces prévisions budgétaires dans un délai fixe: en effet, les Comités ne pourraient plus se

[*Text*]

The reason I like the idea of an expenditure committee is that I think it is a rather specialized work, something similar to the Public Accounts Committee, and there are only going to be a limited number of members with that kind of interest and those kinds of skills in any one Parliament. So if there is not going to be that much attention, well, maybe it is better given by a group a members who are good at it, than it becoming a kind of political activity, as it now is. Now, I guess politically there would always have to be some time, but now that committees have the power to take up any subject they wish, I do not think estimates become as important as they were because they can meet for other reasons and make the same points.

Now, is that responding to your question?

The Chairman: Yes, very much so. Did you have a question, Doc?

Mr. Halliday: Yes, I have a couple of ideas, and I certainly like a lot of your suggestions, too, Peter.

I am just wondering. I appreciate the fact that you have given a lot of credence and support to the Australian system. What are the downsides of their system? Were you able to determine what locally they thought were the weakness or the rough edges in their system that gave them some trouble? We should probably be aware of that.

Mr. Dobell: Well, I do not think there are any.

Mr. Halliday: Is that right?

Mr. Dobell: Officials might say that, you know, we do things a bit hastily. That is the kind of argument you get here. But, you know, we used to do that. Some 10 to 15 years ago, that was the normal practice in the Canadian Parliament and I do not think we suffered from it. It was really because, in part, the government started attempting too much in budgets that they began dragging on, and perhaps also because House time began to be taken for other issues.

• 2055

One of the things you will note I emphasized is the budget would have to become the government's prime order of business. From the House Leader's point of view that would mean that some other Ministers might be a bit unhappy, because their programs, in terms of House time, would slip back. It would not stop them from progressing in committee; and I think we are moving quite a long way towards more being done in committee.

I do not think there is really a down side to it.

Mr. Althouse: You discussed the way the Australians run through their system of presenting the amount of revenue needed, but you did not tell us very much—I know it is slightly beyond the terms of reference of this committee—about how

[*Translation*]

permettre de passer autant de temps sur l'étude des prévisions budgétaires.

La raison pour laquelle l'idée d'un comité des dépenses me plaît, c'est qu'il s'agit d'un travail assez spécialisé qui ressemble à celui du Comité des comptes publics; d'ailleurs, au cours d'une législature, il n'y a pas tant de députés qui s'intéressent à ce domaine et qui aient les compétences voulues. Par conséquent, si on décide d'accorder moins d'importance à ce comité, il vaudrait peut-être mieux qu'il regroupe un nombre de personnes qui s'y connaissent bien, plutôt que de regrouper des gens pour qui ce n'est qu'une activité politique entre autres, comme c'est le cas actuellement. Du point de vue politique, il faudrait évidemment prévoir le temps voulu, mais maintenant que les Comités sont habilités à étudier n'importe quel sujet, les prévisions budgétaires perdent quelque peu de leur importance, étant donné qu'ils peuvent se réunir pour d'autres raisons et faire valoir leur même droit autrement.

Ai-je répondu à votre question?

Le président: Oui, tout à fait. Vous aviez une question, monsieur Halliday?

M. Halliday: Oui, j'ai quelques idées à vous soumettre; bon nombre de vos suggestions me plaisent énormément, monsieur Dobell.

Je me pose une question. Je vois que vous donnez beaucoup de crédit au système australien. Mais quels en sont les aspects négatifs? Savez-vous ce que pensent les Australiens de leur propre système? Quelles en sont les faiblesses qui leur auraient donné du fil à retordre? Cela vaudrait la peine pour nous de le savoir.

M. Dobell: Eh bien, je ne pense pas qu'il y en ait.

M. Halliday: Vraiment?

M. Dobell: Les fonctionnaires australiens vous diront peut-être qu'ils vont un peu trop vite, tout comme le pourraient prétendre les fonctionnaires canadiens. Mais autrefois, c'est ce que l'on faisait. Il y a 10 ou 15 ans, c'était ainsi que fonctionnait le Parlement canadien, et je ne pense pas que nous en ayons souffert. C'est parce que le gouvernement a voulu donner trop d'envergure à ses budgets qu'il a commencé à traîner de la patte, et peut-être aussi parce que l'on a commencé à discuter d'autres questions à la Chambre.

Je vous signale que j'ai bien dit que le budget devrait être le principal article à l'ordre du jour. Le leader à la Chambre aurait peut-être à subir la mauvaise humeur de ministres dont les programmes recevraient moins d'attention. Cela ne les empêcherait pas d'être étudiés en comité; et il me semble que de plus en plus, les choses se feront en comité.

Je ne pense pas qu'il y ait vraiment d'inconvénients.

M. Althouse: Vous nous avez expliqué comment les Australiens déterminent la somme de recettes nécessaire, mais vous ne nous avez pas dit—et je sais que cela déborde un peu de notre ordre de renvoi—ce qu'ils font du «jeu des prévisions

[*Texte*]

they go about handling the "game of estimates", as you call it. Do they have any system that is more efficient or effective, I suppose, than what we have been using for the last few years? Is there any way members in Australia can actually tear the estimates apart and decide in committee that certain expenditures are not required; or does this happen any more under their system than under ours?

Mr. Dobell: My impression is they are not much more effective.

I worked for the Canadian Senate National Finance committee for over a decade, and I think they faced up to the fact that no government under the British parliamentary form of government is going to accept change, if it has a majority, to its budget. So they said, well, what can we do that is useful? They started focusing on next year's expenditures and making recommendations for change in what the government did next year. In some instances they had very significant results.

One of those was the whole concept of revenue dependency. Another one was that back in the middle 1970s they did a report on employment. Just to show you how things change, when that committee began its work, Bob Andras, who was then Minister, went to the House Leader, Paul Martin, and said: You know, this is going to take a hell of a lot of time, and these committees are useless; it is going to take half a million dollars of our time answering these questions; could you not just turn this off? One of the few ways in which the Senate use muscle is when they want to do a committee inquiry, the government cannot stop them. So they said no, they wanted to do it. They conducted a very low-key and comprehensive inquiry into that whole manpower program—and it was not a problem of unemployment then—manpower training and all sorts of things, and they got a whole range of witnesses and they ultimately came up with a report which was very comprehensive and which reflected a lot of public input.

The department at that stage became interested. They circulated it to every manpower office in Canada. I know, because a former secretary of mine was in a two-man manpower office in New Glasgow. They had a discussion, and then they were directed to send their recommendations to regional meetings. Then the regional people came to the national meeting.

• 2100

The result was that the headquarters discovered that a lot of the proposals in that Senate report were things the regions were saying: This is what we have been trying to get you to recognize all along; they have come up with a good solution to a problem we have experienced for a long time.

To give them credit—and Jack Manion was the ADM, and subsequently the DM responsible at that time—he came back to the committee and told them that he had been absolutely turned around by the serious and effective way they had used their power to examine expenditure. They did not make one suggestion about this year's estimates, but in turning the

[*Traduction*]

budgétaires», comme vous dites. Ont-ils un système plus efficace que celui que nous utilisons depuis quelques années? Les députés australiens peuvent-ils vraiment examiner les prévisions budgétaires et conclure en comité que certaines dépenses ne sont pas nécessaires; où sont-ils dans la même situation que nous?

M. Dobell: Mon impression est qu'ils ne sont pas beaucoup plus efficaces.

J'ai travaillé pendant plus de 10 ans pour le Comité du Sénat canadien sur les finances nationales, et celui-ci s'est rendu à l'évidence, je crois, que dans le système parlementaire britannique, aucun gouvernement majoritaire n'acceptera que l'on modifie son budget. Les sénateurs se sont alors demandés comment ils pouvaient avoir une influence? Ils se sont penchés sur les dépenses de l'année suivante et ont recommandé des changements pour le budget suivant. Ils ont réussi, dans certains cas, à influencer le gouvernement.

C'était le cas à propos du concept de la dépendance à l'égard des revenus. Et vers le milieu des années 1970, ils ont présenté un rapport sur l'emploi. Pour vous dire comment les choses changent, lorsque le comité a commencé ses travaux, Bob Andras, qui était alors ministre, est allé voir le leader à la Chambre, Paul Martin, et lui a dit: Vous savez, cela sera très long, et les comités sont une perte de temps; cela va nous coûter un demi-million de dollars; ne pourriez-vous pas les arrêter? C'est l'un des rares moyens qu'a le Sénat de montrer sa force; lorsqu'il veut faire une enquête en comité, le gouvernement ne peut pas l'empêcher. Le Sénat a donc refusé d'abandonner l'étude. Le comité a fait une enquête discrète et très détaillée du programme de main-d'oeuvre—à l'époque, le chômage ne posait pas de problème—de formation de la main-d'oeuvre et de ce genre de choses; ils ont entendu des témoins de tous bords, et ont fini par produire un rapport très complet dans lequel on sentait la participation du public.

Le ministère s'y est alors intéressé. Il a fait circuler le rapport dans tous les bureaux de main-d'oeuvre au Canada. Je l'ai su par un de mes anciens secrétaires qui, à l'époque, travaillait dans un bureau de main-d'oeuvre à New Glasgow, où ils n'étaient que deux employés. Ils ont discuté du rapport, et on leur a ensuite donné l'ordre d'envoyer leurs recommandations à la réunion régionale. Puis les représentants des régions sont venus à la réunion nationale.

Le bureau central s'est rendu compte qu'un grand nombre des propositions contenues dans le rapport du Sénat reflétaient le point de vue des régions, qui trouvaient dans ce rapport des solutions aux problèmes qu'elles essayaient depuis longtemps de faire comprendre au bureau central.

Il faut reconnaître que Jack Manion qui était à l'époque sous-ministre adjoint et qui par la suite est devenu sous-ministre, a avoué au comité qu'il avait été absolument renversé par le sérieux et l'efficacité avec lesquelles ils s'étaient servis de leur pouvoir pour examiner les dépenses. Le rapport ne contenait aucune suggestion concernant les prévisions budgé-

[*Text*]

department's programs in slightly different directions they had a very significant impact.

I am sorry I intruded, but I think it is hard to do that in the House of Commons because the estimates procedure is really used for either political purposes or local purposes. I think the only group that would be prepared to do it, if I could use the term, seriously, to see if there were not better ways of doing things, would be a specialized committee, and I have to confess that the British had that system and dropped it. They dropped it because they felt they could not cover everything anyway, but they have ended up with a system where they cover nothing.

Mr. Althouse: I may be digressing a little, but we were left with the impression that with the standing committees now—they use different terms—we have tried to copy what they are doing in our standing committees by . . .

The Chairman: Our names are reversed to theirs.

Mr. Althouse: Yes, I think we have reversed the names. I know that ours are called standing committees.

We have now tried to give them some of the same powers as committees in Britain so they can initiate studies, and I guess that hopefully chairmen of committees will perhaps take the bit in their teeth and start reviewing their own departments.

I think we were left with the impression in Britain—Albert can reinforce this—that those committee chairmen—I will not put a designation on them—were actually doing some of the work with regard to expenditures and understanding revenue needs for those departments ahead of time. We were sort of left with the impression by the British that some of that was now being done as effectively by those smaller existing committees. I guess we had no way of assessing that in the short time we were there, and so far the standing committees with increased powers here do not seem to be very far along the investigative road.

Mr. Dobell: The other thing one is going to watch with real interest is what happens when the main estimates come and how they handle them.

Mr. Althouse: I guess that will come down to whether the committees see their new role as being one somewhat along the lines of the Senate committee you referred to or whether they continue to play the game, as you call it, as we go into the estimates next time around.

When you began your dissertation on the Senate committee you mentioned revenue dependency and attempting to foresee what is coming down the road. Is this the kind of thing that would effectively attempt to raise enough tax revenues to pay for all of the programs as sort of a non-deficit kind of a scenario to a non-academic, or is it broader than that?

Mr. Dobell: No, it is narrower than that.

Mr. Althouse: Okay.

Mr. Dobell: They looked at public works, and they proposed that public works should become revenue dependent. In other words, it should be operated like a Crown corporation; it

[*Translation*]

taires de l'année, mais en réorientant légèrement les programmes du ministère, ils ont eu une grande influence.

Pardonnez-moi cette disgression, mais il est difficile de faire cela à la Chambre de communes, je pense, car les prévisions budgétaires servent en fait les objectifs politiques ou locaux. Seul un comité spécialisé pourrait, à mon avis, voir sérieusement s'il n'y a pas une meilleure façon de faire les choses, et j'avoue que les Britanniques ont essayé et ont abandonné. Ils ont abandonné l'idée parce qu'ils trouvaient que de toute façon ils ne pouvaient pas tout examiner, mais ils ont fini par adopter une méthode grâce à laquelle ils n'examinent plus rien du tout.

M. Althouse: Je m'éloigne un peu du sujet, mais nous avons eu l'impression que leurs comités permanents—ils n'ont pas la même terminologie—nous avons essayé de copier leurs comités avec notre système des comités permanents . . .

Le président: Nous avons inversé les noms.

M. Althouse: Oui, je crois que nous avons inversé les noms. Je sais que nos comités sont des comités permanents.

Nous avons essayé maintenant de donner à nos comités les mêmes pouvoirs qu'ont les comités britanniques pour qu'ils puissent entreprendre des enquêtes, et j'espère que les présidents de ces comités prendront le mors aux dents et qu'ils commenceront à examiner leurs propres ministères.

J'ai eu l'impression, lorsque nous sommes allés en Grande-Bretagne—et Albert pourra le confirmer—que les présidents des comités—peu importe leur nom—commencent en fait à étudier à l'avance les dépenses des ministères et les ressources dont ils auront besoin. Les Britanniques nous ont donné l'impression que les petits comités actuels le font tout aussi efficacement. Nous n'avons pas vraiment pu nous en rendre compte par nous-mêmes pendant notre court séjour, et pour le moment, nos comités permanents, avec leurs nouveaux pouvoirs, ne semblent pas avoir lancé de grandes enquêtes.

M. Dobell: Il sera aussi très intéressant de voir ce qu'ils feront lorsqu'ils devront examiner le budget des dépenses.

M. Althouse: Il faudra voir, je suppose, si les comités envisagent leur rôle un peu comme celui du comité du Sénat dont vous nous avez parlé tout à l'heure, ou s'ils continuent à jouer le jeu, comme vous dites, la prochaine fois que nous aurons à examiner les prévisions budgétaires.

Lorsque vous avez commené à parler du comité du Sénat, vous avez mentionné la dépendance à l'égard des revenus et les efforts de prévision. Serait-ce un moyen de lever suffisamment d'impôt pour financer tous les programmes, pour arriver, en quelque sorte, à un équilibre budgétaire, ou cela va-t-il plus loin?

M. Dobell: Non, c'est plus limité.

M. Althouse: Bon.

M. Dobell: Ils ont examiné le ministère des Travaux publics, et ils ont proposé qu'il dépende de ses revenus. Autrement, qu'il soit géré comme une société d'État; il ferait payer un

[*Texte*]

should charge departments for space. I do not know if you look now at the blue book, but you will see there is a figure that departments are charged for space but it is only a paper transaction.

• 2105

The committee's conclusion was that if these were real dollars that were coming out of a department's budget, then they would be more concerned about the amount of space they would use, in the same way as a private business is.

Mr. Althouse: As a Whip, I suppose members could find that quite useful too.

So each department would be charged with their own operation in a more business-like manner, so when they borrowed activities or services from another department there would actually be a dollar-value change. What would that do to the envelope system we have? Would those kinds of exchanges take place within the envelope, or would that have to be abandoned and it would be strictly interdepartmental?

Mr. Dobell: No, I think it would just increase the cost of running departments.

Mr. Althouse: Because the envelope is just a method of conceptualizing things anyway.

Mr. Dobell: I just happened to make some calculations today for another purpose, and it would cost maybe 7% more to run Parliament if you paid for the space. You get it free.

Mr. Althouse: And that 7% would then go into the reconstruction and renovations that occur around here.

Mr. Dobell: Or for construction of a new building, or . . .

Mr. Althouse: So that is what revenue dependency means, in short.

Mr. Dobell: And the Department of Public Works is supposed to be moving towards the full application of the principle.

Mr. Halliday: If I may get on the subject of estimates, which you have touched on a few times . . . and I think we all acknowledge that they are a little useless for achieving any significant changes in the spending programs of the government. However, I wonder what you see happening with the other two uses I have seen for the estimates—and I think you have alluded to the estimates; you call them a political exercise—one being an opportunity for the ordinary member to go to a committee and ask questions of a Minister or an official or a Crown corporation, which he otherwise would not have an opportunity to do in Question Period.

Secondly, it gives you the opportunity to have a group such as the National Research Council or Medical Research Council . . . those people come for one session and it is a learning experience too for those committee members to learn what the NRC does, for instance, and at the same time perhaps to ask a couple of questions of their senior person. When would that opportunity exist if we were to downgrade the time for estimates?

[*Traduction*]

loyer aux autres ministères. Je ne sais pas si vous avez regardé le Livre bleu, mais vous pourrez y trouver un chiffre représentant le loyer que les ministères sont censés payer, mais c'est une transaction fictive.

Le comité avait conclu que s'il y avait véritablement échange d'argent, les ministères géreraient mieux leur espace, comme le fait l'entreprise privée.

M. Althouse: Je suppose que les députés aussi trouveraient cela très utile.

Chaque ministère devrait donc assumer ses propres frais de fonctionnement, comme une entreprise, et lorsqu'ils feraient appel aux services d'un autre ministère, ils devraient le payer en argent. Quel effet cela aurait-il sur notre système des enveloppes? Ces échanges se feraient-ils à l'intérieur d'une même enveloppe, ou faudra-t-il remplacer ce système par des échanges interministérielles?

M. Dobell: Non, cela augmenterait simplement le coût de fonctionnement des ministères.

M. Althouse: Car les enveloppes ne sont en fait qu'une méthode de conceptualisation.

M. Dobell: J'ai justement fait des calculs aujourd'hui, pour une autre raison, et j'ai découvert que les frais de fonctionnement du parlement seraient majorés de 7 p. 100 si vous deviez payer les locaux. Mais vous en disposez gratuitement.

M. Althouse: Et ces 7 p. 100 seraient consacrés aux réparations et aux rénovations des édifices.

M. Dobell: Ou en construire de nouveaux, ou . . .

M. Althouse: C'est donc ce que veut dire la dépendance à l'égard des revenus.

M. Dobell: Et le ministère des Travaux publics est sensé appliquer le principe graduellement.

M. Halliday: Permettez-moi de revenir sur la question des prévisions budgétaires, que vous avez mentionnées à plusieurs reprises. Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire que ce n'est pas un très bon moyen d'influencer les programmes de dépenses du gouvernement. Mais qu'en serait-il, selon vous, des deux autres rôles que remplissent les prévisions budgétaires, que vous qualifiez d'exercice politique. L'examen des prévisions budgétaires permet au simple député, en comité, de poser au ministre, au représentant d'un ministère ou d'une société d'état, des questions qu'il ne pourrait pas poser à la Chambre.

Deuxièmement, cela nous permet d'entendre des représentants du Conseil national de recherche, ou du Conseil de recherches médicales. Pendant une séance, nous pouvons leur poser des questions, et cela permet aux membres du comité d'apprendre ce que fait le CNR, par exemple, et en même temps de poser quelques questions à ses dirigeants. Quand aurions-nous cette possibilité si on limite l'examen des prévisions budgétaires?

[*Text*]

Mr. Dobell: Under the new powers that committees have, any time you chose. Obviously with the Minister you would have to find out a time when he was available, but his department's annual report would be made available and at any time during the year . . .

Mr. Halliday: You could see a committee calling him just for general questioning, not because of a specific issue that was at stake.

Mr. Dobell: It could be an issue too. But to me, using the estimates is a slightly fraudulent . . .

Mr. Halliday: I agree.

Mr. Dobell: —principle.

Mr. Halliday: It is fraudulent, but it does serve a useful purpose.

Mr. Dobell: But if the purpose could be served more directly . . . just say this is an accountability session for the Minister, and then he comes in. Then when it came to the estimates you could say, now we want to look at a program seriously.

I have one point I wanted to approach because I was not sure quite how it was perceived on your side. If the government does introduce a much wider practice of pre-budget consultation, do you think this is a process that should involve members? I thought a bit about this, and my feeling is it should not. Obviously members are involved as members of the public are involved. But it seems to me this should be primarily a period for collecting information about the consequences of alternative policies or measures the government might be introducing. Parliament should reserve its role to judging the wisdom of the decision coming out of that, partly because under the new rules members are going to be busier than they have ever been before, so it seems to me you want to avoid adding yet more burdens. So I would say it would be appropriate that Members of Parliament should not seek to be part of that process.

• 2110

One of the things I wonder if committees should not also be a little leery about, however, one of the things I have seen happening already with the new powers committees have, is that interest groups exploit the opportunity to try to get a forum. In the past when committees could meet only with an order of reference, then the chairman was well protected. The opposition could not come to him on every current issue and say they had to have some meetings on this, and the interest groups could not come forward and say they had a terribly important story to tell.

I will not name the organization, but during the summer hearings of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Canada's International Relations, there was one national interest group, a commercial group, that was having a dispute with a Minister, and they managed to find an audience on this committee to get a national

[*Translation*]

M. Dobell: Grâce aux nouveaux pouvoirs qu'ont les comités, quand vous le voulez. Évidemment, dans le cas d'un ministre, il faudrait trouver le moment qui lui convient, mais vous pourriez étudier le rapport annuel du ministère et à n'importe quel moment de l'année . . .

M. Halliday: Le comité pourrait inviter le Ministre à comparaître à l'occasion d'une discussion générale, sans sujet précis.

M. Dobell: Vous pourriez aussi le convoquer venir pour parler d'un sujet précis. Mais il me semble quelque peu frauduleux de prendre les prévisions pour . . .

M. Halliday: J'en conviens.

M. Dobell: . . . prétexte.

M. Halliday: C'est frauduleux, mais c'est pour la bonne cause.

M. Dobell: Mais si vous pouviez le faire plus directement, en disant simplement que vous voulez que le ministre réponde à vos questions. Au moment des prévisions budgétaires, vous pourriez le convoquer pour parler d'un programme en particulier.

Il y a une autre question dont je voudrais parler parce que je ne suis pas sûr de ce que vous en pensez. Si le gouvernement procède vraiment à une vaste consultation pré-budgétaire, pensez-vous que les députés doivent y prendre part? J'y ai réfléchi, et je pense qu'ils devraient rester en dehors. Évidemment, les députés sont concernés, comme le public. Mais j'estime que la période de consultation devrait servir uniquement à obtenir des renseignements sur les conséquences que pourraient avoir certaines politiques ou certaines mesures que le gouvernement pourrait introduire. Le Parlement devrait se limiter à juger de la sagesse d'une telle décision, étant donné que d'après les nouveaux règlements, les députés seront plus occupés que jamais; j'imagine que l'on voudra donc éviter de les surcharger encore davantage. D'après moi, il ne serait pas souhaitable que les députés cherchent à participer à ce processus.

Je me demande si les comités ne devraient pas également se méfier d'un autre phénomène que j'ai remarqué depuis que l'on a accordé de nouveaux pouvoirs aux comités: il semble que les groupes d'intérêts exploitent cette nouvelle tribune que leur fournissent les comités. Par le passé, lorsque les comités ne pouvaient se réunir qu'avec un mandat précis, le président s'en trouvait bien protégé. L'Opposition ne pouvait donc pas lui demander—chaque fois qu'un thème faisait la manchette—de se réunir pour étudier la question, et les groupes d'intérêt ne pouvaient pas non plus exiger de comparaître pour donner leur point de vue.

Je ne veux nommer personne, mais au cours des audiences estivales du Comité spécial mixte du sénat et de la chambre des communes sur les relations internationales du Canada, un groupe d'intérêt national, faisant dans les affaires et qui n'était pas d'accord avec le ministre, a réussi à trouver audience auprès du Comité et a faire valoir son opinion sur cette tribune

[*Texte*]

platform to make their case. I think it is going to become important to committees to be careful. Even though the members might say they are not going to get involved in this process, obviously the interest groups are going to try to use the process to make their cases, and committees would have to be careful about being taken advantage of.

The Chairman: Vic, you wanted to comment.

Mr. Althouse: Yes, I have been a little curious about this myself. With the new powers of the standing committees—and we have been into it for only a few weeks—already standing committees are working at producing reports, and I really have trouble convincing myself that these standing committee are not going to become almost either lobbyists as a standing committee or a vehicle for lobbyists prior to a budget. Each of those standing committees is going to be making recommendations that have budgetary implications. I do not know how you go about setting out any rules that would keep them from doing this, with the power we have given them and unleashed up to this point in time. I think in principle the proposal you are making, that MPs not be involved, is probably a good one, but we would have to reverse a number of things that we already do in order to fulfil the spirit of that.

Mr. Dobell: No, I would make a distinction. What I meant was that I did not feel members should be trying to provide the place for consultation, giving a forum to groups that were trying to make their cases.

Mr. Althouse: Oh, okay.

Mr. Dobell: I think it is perfectly respectable and highly desirable, in fact, that a committee of members who feel strongly that the government should be doing something, even if it were going to cost money, should have the right, if they were a committee and wanted to devote their energy to looking seriously into the subject, and that they should do so. Indeed, to me that is the way a committee should look at expenditure even.

Mr. Althouse: I am raising this to try to clarify in my own mind what you are recommending or saying. Are you then saying members should not appear at fora that are held as part of the pre-budget consultation process, that this should be left for the business people and special interest groups and so on?

• 2115

Mr. Dobell: No, I think as individual members, it would be important that local consultations or consultations in areas in which they were specialists . . . If they were a critic in that role, yes, they should attend those meetings, because that is helping to form their opinions. What I meant was that should take place out in the public. It should not be parliamentary committees travelling and trying to do the job for the government.

[*Traduction*]

nationale. Les comités devront faire plus attention à l'avenir. Même si les députés disent qu'ils ne prendront pas part au processus budgétaire, il est évident que les groupes d'intérêt tenteront néanmoins de faire valoir leurs doléances, en cours de route, et il faudra que les comités fassent bien attention pour qu'on ne profite pas de leur tribune.

Le président: Monsieur Althouse, vous voulez dire quelque chose?

M. Althouse: Oui, c'est un phénomène qui m'a justement intrigué. Il y a peine quelques semaines que l'on a accordé les nouveaux pouvoirs en question aux comités permanents, et ceux-ci sont déjà en train de produire des rapports; or, il faudra vraiment me convaincre que ces comités permanents ne se livreront pas eux-même a des intriques de couloir ni ne deviendront une tribune pour ceux qui s'y livreraient avant la présentation du budget. Après tout, chacun de ces comités devra émettre des recommandations qui auront des répercussions d'ordre budgétaire. Comment les empêcher par des règlements de succomber à ces intrigues, devant l'élargissement des pouvoirs qui leur sont maintenant dévolus? En principe, votre proposition de ne pas faire participer les députés est sans doute excellente, mais il faudrait, pour y arriver, faire marche arrière dans plusieurs domaines, afin de respecter l'esprit de ce que vous suggérez.

M. Dobell: Non, et je ferais ici une distinction. J'ai tout simplement dit que les députés ne devraient pas, d'après moi, fournir une tribune de consultation aux groupes qui cherchent à faire valoir leurs causes.

M. Althouse: Ah, très bien.

M. Dobell: Il est tout à fait respectable et souhaitable qu'un comité dont les membres voudraient voir le gouvernement intervenir dans un domaine en particulier, même si cela doit lui coûter de l'argent, puisse consacrer ses énergies à étudier en profondeur une question donnée. C'est même ainsi que les comités devraient étudier les dépenses, d'après moi.

M. Althouse: Je vous ai posé la question parce que j'essayais de bien comprendre vos recommandations. Prétendez-vous que les députés ne devraient pas assister à des forums qui sont organisés au cours des consultations pré-budgétaires, mais qu'ils devraient laisser ce rôle aux hommes d'affaires et aux groupes d'intérêts, par exemple?

M. Dobell: Non, pour les députés pris individuellement, il est important que la consultation se fasse localement sur des question qu'ils connaissent bien . . . si un député est le critique de son parti pour une question donnée, il devrait en effet assister à ces forums, puisqu'ils l'aident à se former une opinion. J'ai tout simplement dit que ces réunions devraient avoir lieu dans un endroit public. Ce n'est pas aux comités parlementaires de voyager ni de tenter de jouer le rôle du gouvernement.

[*Text*]

Mr. Althouse: Okay. So the standing commitees should not be doing the job that the Minister of Finance and his officials should be doing?

Mr. Dobell: That is the way I see it.

Mr. Althouse: It would be a separate process. We could be involved in that process but we would not be in a position to initiate the process outside of our standing committees a few months in advance.

Mr. Dobell: It is obviously something that a committee is going to have to decide. I am just saying that I think it is a process that should be between the government, its advisers and the public that they are trying to consult.

The Chairman: We had several witnesses appear before the committee, talking about the consultation process, and included in those witnesses were a number of MPs. I think, to answer your question, I would say they have all—although they may not have said it directly, certainly by implication—indicated that they would really be content to pick up the process after the tabling of the budget rather than in advance.

Mr. Dobell: Good.

The Chairman: I think that has pretty much been the thread through all the witnesses that we have heard.

Mr. Dobell: But I will bet you, it will still be hard for, let us say, the energy committee or natural resources, when people from the oil and gas industry come and say: We have some terrible things happening out there and we really want to tell you about it.

The Chairman: Yes.

Mr. Dobell: What they are really trying to do is lobby the Minister indirectly. That is what I think committees will want to be a bit careful about getting involved in.

The Chairman: Are there any other questions?

Mr. Halliday: I have one question, on a slightly different topic, Mr. Chairman. Some of our other witnesses have raised, or we have raised with them, the issue of lock-ups on budget night and the fact that Members of Parliament generally are not included in that. Yet some of us are asked to be involved—people in the community too—immediately afterwards, in a reasoned sort of discussion of the budget. This is to our disadvantage, whoever these publics may be or whoever we may be, vis-à-vis the media, without the lock-up experience.

Have you given any thought to the mechanism whereby that could be changed, so that those who are involved in some kind of national exposure on television would automatically have a chance to become involved in a lock-up?

Mr. Dobell: I do not think there is an easy answer. I guess the opposition leaders are locked up; how do they learn . . . ? They are included; I guess it is a private lock-up.

[*Translation*]

M. Althouse: Bien. Les comités permanents ne devraient donc pas essayer de remplacer le ministre des Finances et ses fonctionnaires, n'est-ce-pas?

M. Dobell: D'après moi, non.

M. Althouse: Les comités feraient donc tout à fait autre chose. Nous pourrions prendre part au processus budgétaire, mais nous ne serions pas en mesure d'ouvrir les consultations pré-budgétaires, à l'extérieur de nos comités permanents, quelques mois à l'avance.

M. Dobell: Evidemment, ce sera au comité de décider. J'essaie tout simplement d'expliquer que les consultations pré-budgétaires devraient se tenir entre le gouvernement, ses conseillers et le public dont il veut aller chercher l'opinion.

Le président: Parmi les nombreux témoins qui ont comparu devant notre Comité, pour discuter du processus de consultation, se trouvait un certain nombre de députés. À la lumière de votre question, j'ose dire que tous ces députés—même s'ils ne l'ont pas dit directement mais uniquement par sous-entendus—ont fait savoir qu'ils se contenteraient fort bien d'entrer en scène uniquement après le dépôt du Budget, plutôt qu'avant.

M. Dobell: Tant mieux.

Le président: Il me semble que c'est ce que la plupart des témoins nous ont fait comprendre.

M. Dobell: Tout de même, j'imagine qu'il pourrait être difficile pour le Comité de l'énergie ou des ressources naturelles de refuser d'entendre des témoins, s'il advenait que des représentants de l'industrie du pétrole et du gaz prétendent qu'il y a des choses terribles qui se passent dans leur industrie et qu'il leur faut absolument venir le leur raconter en comité.

Le président: En effet.

M. Dobell: En fait, ce que ces groupes essaient de faire, c'est d'influencer le Ministre indirectement. Voilà pourquoi les comités voudront s'interroger sérieusement avant de prendre part aux consultations.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

M. Halliday: Monsieur le président, j'ai une question qui porte sur une question quelque peu différente. Certains de nos témoins ont soulevé avec nous la question de la «quarantaine» à laquelle ont est généralement soumis le soir du Budget, mais à laquelle échappent les députés. Or, certains d'entre nous se voient demander, conjointement avec des représentants de la collectivité, de participer immédiatement après à des discussions raisonnées du Budget. Cela nous nuit considérablement, quel que soit le public à qui on s'adresse, et nous désavantage par rapport aux journalistes qui, eux, ont pu étudier le Budget lors de l'embargo.

Comment serait-il possible de modifier cette façon de faire, pour que tous ceux qui doivent participer à des émissions de télévision sur la scène nationale puissent d'office être soumis à cette quarantaine?

M. Dobell: Il m'est difficile de répondre. J'imagine que les leaders de l'Opposition sont eux aussi soumis à la quarantaine; sinon, comment apprennent-ils . . . ? Non, ils sont en effet soumis à une quarantaine en privé.

[*Texte*]

Mr. Halliday: Some of their officials or colleagues are, yes.

Mr. Dobell: But television has changed everything. I can remember when the Minister used to read drearily on, and all the action was outside.

No, I do not think there is an answer because . . . where do you draw the line? As it is now, it is a fairly clean line. It is the media and really no one else. Ideally, Parliament is supposed to be the lock-up. If you really were doing it properly, there would be no lock-up. Parliament would be the first public presentation, because you really are meant to be the audience that this is addressed to. You are supposed to be the judges.

The desire to get out to the media has led to this coaching process that goes on. It really is coaching in part. I mean, it is to try and get them on your side. But I think, if you start drawing the line beyond that, there is really nowhere you can stop. Can you think of where you would stop? I mean, let us say, prominent businessmen, trade union leaders, prominent national organizations, if you start doing that, Members of Parliament certainly are being left way behind. So I think it is just unpleasant, but I do not see any alternative.

• 2120

Mr. Halliday: What about cutting back completely and having no lock-ups and put the media on the same footing as everybody else?

Mr. Dobell: Well, your problem there is trying to persuade the Minister of Finance, and I do not think you can. Do you?

The Chairman: No. That is right. We had quite an interesting discussion on this very topic yesterday with three former chairmen of the Public Accounts Committee.

Mr. Dobell: What did they say?

The Chairman: Virtually every one of them said eliminate the lock-up, if you can.

Mr. Dobell: Yes.

The Chairman: May I thank you on behalf of the members of the committee? You have been most informative and you have offered some new insights and reinforced some of the testimony that we have received in the past. So I thank you for your attendance and your help.

Mr. Dobell: I appreciate it. Thank you.

The Chairman: We will adjourn until tomorrow at 9.30 a.m. when the witness will be Dian Cohen.

[*Traduction*]

M. Halliday: Certains de leurs collègues et de leurs représentants le sont.

M. Dobell: Mais la télévision est venue tout changer. Je me rappelle l'époque où le Ministre lisait tristement son Budget, tandis que tout ce qu'il y avait d'intéressant se passait à l'extérieur.

Non, il m'est vraiment difficile de répondre . . . Où devrait-on s'arrêter? Actuellemnent, c'est assez facile de déterminer qui sera soumis en quarantaine: ce sont les journalistes, et personne d'autre, au fond. Idéalement, c'est le Parlement qui devrait être mis en quarantaine. Mais si l'on voulait vraiment faire les choses comme il faut, il n'y aurait aucune quarantaine. C'est le Parlement qui serait le premier public auquel on présenterait le Budget, puisque ce sont vraiment les députés à qui ils s'adressent et qui doivent en être les juges.

C'est le désir de faire connaître au plus vite le Budget aux journalistes qui a entraîné cette espèe de séance de répétition. C'est en partie une véritable répétition, puisque le gouvernement cherche à les mettre de son côté. Mais si l'on cherche à élargir le cercle, où doit-on s'arrêter? Pouvez-vous me le dire? Supposons que l'on veuille inclure des hommes d'affaires bien en vue, des chefs syndicalistes éminents, et des organisations nationales de marque: les députés restent loin derrière . . . c'est peut-être une expérience déplaisante, mais je ne vois pas quelle autre solution vous proposez.

M. Halliday: Pourquoi ne pas tout simplement supprimer la quarantaine, et mettre les journalistes sur un pied d'égalité avec tout le monde?

M. Dobell: Eh bien, c'est à vous d'en persuader le ministre des Finances, et je ne pense pas que vous y arriverez.

Le président: Moi non plus. C'est vrai. Nous en avons justement discuté, ce qui était très intéressant, avec trois anciens présidents du Comtié des comptes publics.

M. Dobell: Et qu'ont-ils dit?

Le président: Chacun d'entre eux a dit qu'il faudrait éliminer cette quarantaine, si c'était possible.

M. Dobell: En effet.

Le président: Puis-je vous remercier au nom des membres du Comité? Vous nous avez apporté beaucoup d'information et une nouvelle perspective, tout en venant corroborer certrains des témoignages que nous avons déjà reçus. Merci d'avoir comparu et de nous avoir aidés.

M. Dobell: Cela m'a fait plaisir. Merci.

Le président: La séance est levée jusqu'à demain matin, et nous accueillerons à 9h30 Dian Cohen.

Book Tarif
Tarif des livres
K1A 0S9
OTTAWA

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Thursday, October 24, 1985

Chairman: Albert Cooper

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Parliamentary Process: Proposals for Improvement"

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

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

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 11

Le jeudi 24 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Procédure et de l'organisation

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur le processus budgétaire canadien: Propositions d'améliorations

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

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

WITNESS—TÉMOIN

From the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade:

Peter Dobell, Director.

Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur:

Peter Dobell, directeur.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Thursday, October 24, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 11

Le jeudi 24 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25677—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 24, 1985
(14)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 9:40 o'clock a.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Member of the Committee present: Albert Cooper.

Alternates present: Vic Althouse, Bruce Halliday and Allan Lawrence.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witness: *From the Economic Council of Canada*: Dian Cohen, Financial Analyst.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

Dian Cohen made a statement and answered questions.

At 10:53 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(15)

The Standing Committee on Procedure and Organisation met at 3:38 o'clock p.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Member of the Committee present: Albert Cooper.

Alternates present: Vic Althouse and Bruce Halliday.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witnesses: *From the House of Commons*: Dr. C.B. Koester, Clerk of the House and David Gussow, Senior Procedural Adviser.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

Dr. Koester made a statement and answered questions.

At 4:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 24 OCTOBRE 1985
(14)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 9 h 40, sous la présidence d'Albert Cooper, président.

Membre du Comité présent: Albert Cooper.

Substituts présents: Vic Althouse, Bruce Halliday et Allan Lawrence.

Également présent: *De la Bibliothèque du parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoin: *Du Conseil économique du Canada*: Dian Cohen, analyste financier.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbaux et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Dian Cohen fait une déclaration et répond aux questions.

A 10 h 53, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(15)

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 15 h 38, sous la présidence d'Albert Cooper, président.

Membre du Comité présent: Albert Cooper.

Substituts présents: Vic Althouse et Bruce Halliday.

Également présent: *De la Bibliothèque du parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoins: *De la Chambre des communes*: M. C.B. Koester, greffier de la Chambre et David Gussow, conseiller principal à la procédure.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi, 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbaux et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule no 2*).

M. Koester fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Cler of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Thursday, October 24, 1985

• 0942

The Chairman: Ladies and gentlemen, I think we will start. I am very pleased to say that we have with us this morning Ms Dian Cohen who, of course, does not need any introduction. She is well known for a number of her accomplishments and a great deal of her work. We are very pleased that you have been able to take the time to come and speak to us on a subject that we think is quite important and we are quite excited about. We really look forward to your contribution.

Ms Dian Cohen (Financial Analyst): Thank you very much. First of all, thank you very much for inviting me; that was really nice. Let me suggest that, because I have now become so indoctrinated into either the 30-second or two-minute clip for the visual arts and 1,000 words for the written ones, I will be very brief.

I think there are a few problems to address which I am sure everyone who has appeared here and yourselves are interested in. I am going to take the position of "the public", because although I report on the budget and do commentary, I have in mind the audience, which is the audience for the budget and the audience for what I do. I am also stuck in the middle because there is a lot of criticism of the way the media deals with the budget, which is that, as you all know, you let the Minister rise; you let him say three words, and then the commentator who has already read everything and knows everything says: Okay, this is what is in the budget.

I think more of the general audience is now interested in hearing about the budget from the Minister himself. So what I want to present are perhaps some ideas about making the process a little better—not just in terms of the process itself—and concentrating on the content of the budget rather than on the surround, which is what we have been doing for years. As you know, we have been concentrating on who leaked what and was it important enough to resign over; that kind of stuff which I do not think is where the focus for dealing with the budget should be.

• 0945

So, aside from wanting to deal with the secrecy aspect and what that really means, I think I would like also to address some of the things that were in the paper that Mr. Wilson presented in May, which is sort of "how do you deal with the fact that it just takes so long to get legislation, and how do you deal with a lot of those kinds of technicalities".

Even if it is in a different order from how I made my notes, let me start with what you asked me when just I came in, which was: Can we make the process more logical? What we have now is a situation where budgets are presented whenever somebody wants to present a budget. From the point of view of the educational process for the public, whose money it is that is being spent, it seems to be a random exercise related to very little else that is going on. I mean, it is not even clear to me

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le jeudi 24 octobre 1985

Le président: Mesdames et messieurs, nous pouvons commencer. J'ai le grand plaisir de vous annoncer que nous recevons ce matin Mme Dian Cohen que je n'ai certes pas besoin de vous présenter. Elle est bien connue pour nombre de ses réalisations professionnelles. Nous sommes très heureux qu'elle ait pu prendre le temps de venir nous parler d'un sujet qui nous semble extrêmement important. Nous nous réjouissons beaucoup de l'entendre.

Mme Dian Cohen (analyste financière): Merci beaucoup. Et merci tout d'abord de m'avoir invitée; c'est très aimable de votre part. Comme je suis maintenant très habituée à me résumer en 30 secondes ou deux minutes pour la télévision et en mille mots pour les journaux, je serai très brève.

Il y a un certain nombre de problèmes qui ont sans doute retenu l'attention de tous ceux qui ont déjà comparu. Je vais considérer la perspective du «public» car bien que je fasse mes reportages et commentaires sur le budget, je pense à mon auditoire qui est également l'auditoire du budget. Je suis d'autre part coincée entre les deux étant donné que l'on critique beaucoup la façon dont les médias traitent le budget à savoir que, comme vous le savez, on laisse le ministre se lever, dire trois mots, et le commentateur qui a déjà tout lu et sait déjà tout déclare: bien, voici ce que contient le budget.

Or, de plus en plus, il semble que le grand public souhaite entendre le budget de la bouche du ministre lui-même. Je me propose donc de faire certaines suggestions sur la façon d'améliorer peut-être un peu le processus et la présentation car il semble que depuis des années on s'attache davantage à ce qui entoure le budget qu'au contenu lui-même. Comme vous le savez, ce qui semble le plus intéressant c'est de savoir d'où vient une fuite et si celle-ci est suffisamment grave pour entraîner une démission; je ne pense pas que ce soit vraiment ce qui est important à propos du budget.

Aussi, outre l'aspect secret et ce que cela entraîne, j'aimerais aborder certains des autres points contenus dans le document présenté par M. Wilson en mai et qui pourrait s'intituler: «Comment accélérer le processus législatif et simplifier nombre des détails techniques inhérents au processus?»

Même si je ne suis pas l'ordre dans lequel j'ai pris mes notes, je commencerai par la question que vous m'avez posée lorsque je suis arrivée: peut-on trouver un système plus logique? À l'heure actuelle, les budgets sont présentés quand cela chante à quelqu'un. Pour le grand public dont on dépense ainsi les deniers, cela revient à un exercice fait un peu à l'aveuglette qui n'a pas grand-chose à voir avec l'actualité. J'avoue en effet que même pour moi aujourd'hui, alors qu'essentiellement mon rôle

[*Texte*]

right now—and basically what I do for a living is look at what government does—that calling a budget is related to the state of the economy. There are a lot of people who say you do not want to have a regular budget day because it is more important to have a budget when the economy needs the budget—thanks very much.

When you look at the length of time it takes from the date of measures taking effect to the date of getting legislation; when you look at the complexity of the language; when you listen to the criticism, not just of the general public, but of the expert witnesses saying "who could understand any of this?", the first thing I would like to suggest in terms of improving the process is that maybe we should simplify the income tax laws.

Now, I am not so naive as to think that is something that is going to happen immediately, or even ever. Although I think I would like to suggest that is something we need done, some kind of tax reform simplification or whatever, let me go to some perhaps more doable things and suggest that a lot of perception problems, as well as real problems, could be solved by making the budget happen on a regular date. I would like to present you with a possible schedule, obviously not the only one, but one that at least has a rationale that will relate how the government chooses, or proposes, to collect our money with how it then proposes to spend that money.

So we have on the fixed calendar the spending estimates which come down toward the end of February. Although I know that date, or I think that date could be changed, let us take it as a starting point. Let me suggest that I make you a schedule working around the fact that the main estimates come out at the end of February. What I would suggest is that we start the new year in September—I guess maybe I am used to starting the new year in September—and in September let the government propose or announce that this is the economic direction they feel they should be going in; that these are the possible areas where there may be tax changes. These are the possible policy options that are now being considered, even if not actively, in order to maintain that particular economic direction, or to achieve it.

• 0950

The other thing I have to say is that I think this process should be clearly stated; it should be stated to the public that we have now a process and this is what we are going to do, and then we proceed to do it, and afterwards we say that now we have done it.

I think you could change this kind of hysterical atmosphere we are now involved in about "When is the budget going to come down?", and "Is it going to come down?", and "What is going to be in it?"—all that. I think you could start avoiding a lot of that if you started in September by saying: Look, this is the stance and this is what we think we would like to do. I think that statement of intention could deal both with short-term and with long-term issues.

From September—well, you are talking about an annual process, but through this period—and maybe it has started

[*Traduction*]

est d'examiner ce que fait le gouvernement, j'ai du mal à voir le lien entre la présentation d'un budget et la conjoncture. Beaucoup disent qu'on ne peut fixer une date régulière pour le budget car il est important de pouvoir présenter un budget lorsque l'économie le dicte—merci beaucoup.

Quand vous considérez le temps qui s'écoule entre la date à laquelle les mesures prennent effet et la date à laquelle sont adoptées les lois; lorsque vous considérez la complexité du langage; lorsque vous écoutez les critiques, non pas seulement du grand public mais des experts qui déclarent «qui peut comprendre quoi que ce soit?», ma première suggestion pour améliorer le processus est que l'on essaie de simplifier les lois relatives à l'impôt sur le revenu.

Je n'aurai évidemment pas la naïveté de penser que cela peut se faire du jour au lendemain ni même que cela se fera. Je crois toutefois pouvoir dire que c'est tout à fait nécessaire, qu'il faut envisager une sorte de réforme ou de simplification du régime fiscal. Sur le plan peut-être plus pratique, il semble évident que nombre de problèmes de perception et même de problèmes réels pourraient être résolus en adoptant une date régulière pour la présentation du budget. Je vais vous suggérer un calendrier qui n'est certes pas le seul possible, mais qui semble au moins logique pour présenter les propositions gouvernementales relatives à la perception et à la dépense des fonds publics.

Le calendrier fixe prévoit ainsi le budget des dépenses vers la fin février. Je sais, ou du moins je crois que cette date pourrait probablement être modifiée mais prenons-la comme point de départ. Le calendrier que je vous propose donc est établi en fonction du dépôt du budget principal à la fin février. Je suggérerais que l'on commence la nouvelle année en septembre—c'est une habitude pour moi—et en septembre, le gouvernement proposerait ou annoncerait une orientation économique, signalerait les domaines où il pourrait y avoir des modifications d'ordre fiscal. Voici les grandes options actuellement envisagées, même si ce n'est pas toujours activement, en vue de maintenir cette orientation économique ou de parvenir à ces objectifs.

Il faudrait d'autre part que les choses soient dites clairement; il faudrait annoncer à la population que nous avons adopté un système, que nous allons faire ceci ou cela, comme ceci ou comme cela et qu'ensuite nous annoncerons que cela a été fait.

Ce serait un moyen de diminuer considérablement l'hystérie actuelle, les gens ne seraient plus à se demander continuellement: «Quand le budget sera-t-il présenté?» et «Va-t-il être bientôt présenté?» et encore «Que va-t-il contenir?»—etc., etc. On pourrait éliminer beaucoup de questions en déclarant en septembre: Voilà où nous en sommes et voilà ce que nous entendons faire. Cet énoncé d'intention pourrait traiter à la fois du court terme et du long terme.

A partir de septembre—bien qu'il s'agisse d'un processus annuel, les choses sont peut-être déjà en route et vous avez

[*Text*]

earlier; maybe you have had discussion papers from May and so on . . . I think we could use discussion papers much more than we do. Once again, it seems to me that discussion papers first of all commit the government to absolutely nothing but do give the public an opportunity to make some comment, to know about direction. In the same way I think if the government says "Look, these are the kinds of things we are thinking about in terms of changing the tax legislation", it has nothing to do with secrecy; it has to do with allowing people who want to respond or allowing people who want to get involved in the consultation process an opportunity to do so even if they do not have a lot of resources.

Right now if you want to get involved in the consultation process you have to take pretty well a scatter-gun approach to things. This is fine for the Tax Foundation, for the Association of Chartered Accountants; it is not so fine for smaller groups who actually have something to say.

If we could get back to a definition of what constitutes a breach of secrecy—and from my point of view what constitutes a breach of secrecy is only something that if somebody else knew in advance they could make money from—then you get a lot of to consult, whatever, and you do not get involved in revealing a lot of deep, dark secrets.

There was a suggestion in one of the Conference Board studies, which I daresay you have all read, a little study that came out at the beginning of this year, that suggested the possibility again of improving the process by having the government set out a two- to three-year tax policy agenda. The reason I bring it up and suggest that perhaps that is a good idea is that we have all gotten into a lot of trouble by becoming increasingly short-term oriented. I think that for the purpose of developing the economy one would like to have an agenda because it gives all of us an idea of where the government wants to take the economy and it gives us some bench-marks, I suppose, for accountability, for how well we are doing, for changes of direction, and so on. I think that is not a bad idea.

Anyway, that schedule I have just outlined, that process, should probably end sometime in December. I say December because we already have as fixed dates, or relatively fixed dates, the fact that the First Ministers have agreed to meet some time in the late fall—that is already agreed on—and the Finance Ministers have already agreed to meet some time in the late fall. What I am looking at is a situation where, instead of having a lot of adversarial problems or a situation where people do not feel that they have been consulted adequately, particularly at the provincial level . . . What you have now is a sequence of events leading up to these ministerial meetings where the provinces can indeed be involved in the federal budgetary process. I think that is important in this sequence because . . . I mean, we will except Ontario 1985; but generally speaking, provincial budgets come down in the spring—usually April, but somewhere in the vicinity of March or April.

[*Translation*]

peut-être déjà eu des documents de travail depuis le mois de mai ou . . . En tout cas, pendant toute cette période, on pourrait avoir bien davantage recours au système de documents de réflexion ou de travail. Je crois en effet que ces documents n'engagent absolument pas le gouvernement, mais donnent à la population la possibilité de s'informer et de faire connaître son point de vue. De même, si le gouvernement déclare: «Voici le genre de chose que nous voudrions changer dans les lois de l'impôt», il n'y a rien de secret à cela, il s'agit de permettre à ceux qui veulent participer au processus de consultation d'y participer même s'ils n'ont pas beaucoup de ressources.

A l'heure actuelle, si vous voulez participer au processus de consultation, il vous faut en fait considérer les choses de façon assez éparpillée. C'est très bien pour l'Association canadienne d'études fiscales, pour l'Association des comptables agréés, mais c'est beaucoup moins bien pour des groupes plus petits qui ont vraiment quelque chose à dire.

Si nous pouvions revenir à la définition de ce qui constitue une violation du secret—et de mon point de vue c'est simplement quelque chose dont on pourrait tirer profit si on le savait à l'avance—cela permettrait de rendre beaucoup de choses publiques. La population pourrait ainsi en prendre connaissance, faire des commentaires, consulter et il ne serait pas question de révéler des tas de grands secrets très cachés.

Une des études du *Conference Board*, que vous avez certainement tous lue, en tout cas une petite améliorer le système que le gouvernement établisse un calendrier fiscal de deux ou trois ans. Si j'en parle comme d'une bonne idée c'est parce que nous nous sommes tous créés beaucoup de difficultés en considérant essentiellement le court terme. Si l'on vise l'expansion économique, il faudrait au contraire envisager un calendrier qui nous donne à tous une idée des objectifs économiques du gouvernement et certains points de repère qui nous permettraient de voir où nous en sommes, surveiller tout changement d'orientation, etc. Ce ne serait pas une mauvaise idée.

En tout cas, le calendrier dont je parlais irait probablement jusqu'en décembre. Je dis décembre car nous avons déjà comme date fixe, ou relativement fixe, le fait que les premiers ministres ont convenu de se rencontrer à la fin de l'automne—cela est déjà entendu—et que les ministres des Finances ont eux aussi déjà convenu de se réunir à la fin de l'automne. Dans une telle situation, plutôt que de se trouver devant des tas de problèmes contradictoires, devant des gens qui ont l'impression de n'avoir pas été suffisamment consultés, en particulier au palier provincial . . . vous avez une série d'événements menant à ces réunions ministérielles où les provinces peuvent véritablement participer au processus budgétaire fédéral. Je crois que c'est important car . . . il y a bien sûr l'exception de l'Ontario en 1985; mais, de façon générale, les budgets provinciaux sont présentés au printemps—habituellement en avril, mais en général en mars ou avril.

[*Texte*]

• 0955

In this case you have a sequence whereby you bring in the provinces, you get everybody together and all of the premiers know the direction, if not the detail. We have certainly had situations in the past whereby provincial policies have to a great extent demolished federal ones because there has been very little co-ordination.

Carrying on in the calendar, another possibility therefore is to take a page out of the American book and do a state of the nation address in January. This can accomplish a couple of things.

Although I have started the working year in September, a lot of people feel that January, after the holidays, is the perfect time—I mean, I know from what I do for a living—to suggest to people that they do financial house cleaning, get their personal money-management stuff in order, and so on. Therefore, doing an economic state of the nation address in January is not a bad idea. It is something the Americans do. It also gives us an opportunity to look at the budget proposals out of the States, even if nothing else ever happens to them for a year.

Another thing the state of the nation address would do would be to shorten the budget night presentation. I say again, although I may not agree with it, that a talking head for two hours on prime-time television is not a winner. If we really want to allow the Minister to tell his own story—which I think is a great idea—those speeches have to be shortened. I just think with anything important to say, you want . . . if you really want people to listen to you, you have to say it fairly short. Afterwards you can say that you have all these discussion papers and other things to look at and if anyone is interested, the papers are there for them.

Therefore, we have a relatively short budget speech and perhaps you could get the networks to agree to let him speak for himself. That budget speech, I think, could come anytime from the end of January to the beginning of February; it would be a fairly short period of time because we then want to come into the estimates. What you have, within a period of a few weeks, are the proposals for raising the money—and by the way, I will just parenthetically put in here that if the borrowing authority procedure is a problem, you ask for the borrowing. It just makes sense that if you know what your financial requirements are in the budget, you say that you need the borrowing authority now; it then does not become a separate item.

You do that and then a few weeks later you are told this is how the money is going to be raised and this is how it is going to be spent.

That is the calendar I would propose. I am sure there are reasons for other calendars, but this is one suggestion.

I will just make a couple of other comments, again related to the document that the Minister released. I remember the days when draft legislation was presented with the budget. That is not done now, and I am not sure why it is not done now; but I

[*Traduction*]

Avec ce système, vous consultez les provinces, vous réunissez tout le monde et tous les premiers ministres savent l'orientation générale que prend le gouvernement sans pour autant connaître tous les détails. Nous avons en effet connu des situations dans le passé où les politiques provinciales ont dans une large mesure démoli les politiques fédérales faute de coordination.

Toujours avec l'idée d'un calendrier, une autre possibilité serait de reprendre une pratique américaine et d'avoir un discours sur la situation du pays en janvier. Cela peut avoir deux résultats.

Bien que j'aie choisi septembre comme début d'année, beaucoup estiment que janvier, après les congés, est le meilleur moment—c'est du moins ce que j'ai appris dans mon métier—pour suggérer de régler les questions financières, veiller à la gestion de leur portefeuille personnel, etc. Aussi, un discours sur la situation économique du pays en janvier ne serait pas une mauvaise idée. C'est ce que font les Américains. Cela nous donne également la possibilité d'examiner les propositions budgétaires des États-Unis, même s'il ne s'en suit rien pendant un an.

D'autre part, un tel discours permettrait de raccourcir le discours de la soirée du budget. Je dois dire, même si je ne suis pas forcément d'accord, qu'une tête qui parle pendant deux heures à la télévision aux heures de grande écoute n'a pas beaucoup de succès. Si nous voulons vraiment laisser le ministre transmettre son message—ce qui me semble une excellente idée—il faut que ces discours soient raccourcis. Chaque fois que vous avez quelque chose d'important à dire, si vous voulez vraiment que l'on vous écoute, il faut le dire assez rapidement. Tout le reste peut être contenu dans les documents de travail et autres documents auxquels pourront se reporter ceux que cela intéresse.

Cela nous donne donc un discours du budget relativement court et les réseaux ne verraient peut-être pas alors d'inconvénient à ce que le ministre puisse garder la parole. Ce discours pourrait avoir lieu entre la fin janvier et le début février; cela ne donne pas beaucoup de temps puisque l'on veut ensuite passer au budget des dépenses. En quelques semaines, vous avez les propositions visant à récolter de l'argent—et je dirais entre parenthèses que si le système du pouvoir d'emprunt posait un problème, ce serait le moment de demander ce pouvoir d'emprunt. Il semble logique que lorsque l'on connaît les besoins financiers, on demande en même temps le pouvoir d'emprunt; il ne s'agit plus alors de deux exercices distincts.

Vous avez donc ce discours et quelques semaines après, on vous explique comment on va percevoir l'argent et comment on le dépensera.

Voilà le calendrier que je propose donc. Je suis sûre que l'on pourrait envisager d'autres calendriers, mais c'est une suggestion.

J'aurais encore une ou deux autres observations à faire à propos du document publié par le ministre. Je me rappelle l'époque où les projets de loi étaient présentés en même temps que le budget. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et je ne sais pas

[*Text*]

do think 10, 12 or 15 years ago the Department of Finance somehow operated more efficiently than it seems to be doing now. You know, all these things seem terribly simple, but if one insisted on understandable language, or if one insisted that the draft legislation be presented, this would . . . You know, a lot of the problems surrounding the budget are really hard feelings about being left out of the process and, particularly, even on the technical side. People who need to know how something is going to actually work, as opposed to saying this is what we want to do, have the right to see that kind of technical detail fairly early. So that is another proposal.

• 1000

Maybe the final thing I would want to address would be how to deal with actually reviewing the budget. I guess there must be a fair amount of sentiment suggesting that dealing with it in Parliament as a whole is not the very best way—only because that group of people cannot. I mean, it is really hard for experts to understand what exactly the effect of anything is, and the committee as a whole does not have the opportunity to get the kind of advice that they need perhaps actually to review the budget. So, I would suggest that perhaps one should have some kind of review committee to do that sort of thing and then bring back to the House the results of those kinds of deliberations. I do not have an awful lot more to contribute to this committee, although maybe something will come up if you ask me a question.

The Chairman: Thank you very much. That has been very informative and very much to the point of the discusssions we have had thus far. I am sure that you are going to hear several questions. I know I have several, but I will give the members of the committee the opportunity to start. Anybody want to open it up? Go ahead, Mr. Lawrence.

Mr. Lawrence: I apologize for coming in late but, obviously, I came in when you were talking about firmer scheduling of the budget itself. Obviously the problem which exists is that we have to bring some type of scheduling or timing order to a very uncertain situation at the moment, where all sorts of . . . Well, we seem to have all times of the year for budget addresses, or near-budget addresses, or pseudo budget addresses, or second budget addresses . . .

Ms Cohen: Or mini.

Mr. Lawrence: —or mini budgets. That is what I was groping for. Thank you.

The other side of the picture, of course, is the restrictions on the flexibility of the Finance Minister, the particular problems that come up and, also, the uncertainty in respect of the parliamentary dates. I liked your building-up of things to the budget. I think it is great. But, I was just thinking about a year such as this where, granted, there is a late fall First Ministers' Conference scheduled; there is a Finance Ministers' meeting scheduled for this fall. They are going to fall to pieces now, of course, with one of the biggest players out of the action, are they not? I cannot imagine now any meaningful results coming out of either a Finance Ministers' or First Ministers' confer-

[*Translation*]

trop pourquoi mais il me semble bien qu'il y a dix, douze ou quinze ans, le ministère des Finances avait un système plus efficace qu'aujourd'hui. Vous savez, toutes ces choses paraissent terriblement simples, mais si l'on exigeait, par exemple, que cela soit rédigé de façon compréhensible, ou si l'on insistait pour que l'ébauche du projet de loi soit déposée, cela . . . Vous savez, les sentiments négatifs à l'égard du budget sont dus pour une bonne part à l'impression qu'ont les gens d'être exclus du processus, et notamment au niveau technique. Les gens qui ont besoin de savoir comment cela va fonctionner en réalité, pour qui il ne suffit pas de savoir dans quelle direction on va aller, ont le droit de voir les détails techniques dès les premières étapes. Voilà donc une autre proposition.

Une dernière chose, peut-être, serait la façon de traiter l'examen du budget. Bien des gens auront tendance à dire, je suppose, que l'examen du budget par la Chambre n'est pas la solution idéale, simplement parce que ce n'est pas vraiment faisable. Je veux dire par là, que même les experts ont énormément de difficultés à voir avec précision quelles seront les conséquences d'une mesure donnée, et le Comité plénier ne peut pas obtenir le genre de conseils nécessaires pour véritablement examiner le budget. Je suggérerais donc de créer un comité d'examen qui soumettrait à la Chambre les résultats de ses travaux. Je pense que c'est tout ce que j'ai à dire pour le moment; il me viendra peut-être autre chose à l'esprit, si vous me posez des questions.

Le président: Merci beaucoup, c'était très intéressant, et tout à fait dans la ligne de ce que nous avons entendu jusqu'ici. Je suis sûr que les députés ont plusieurs questions à vous poser. J'en ai moi-même quelques-unes, mais je vais d'abord donner la parole aux autres membres. Qui veut commencer? Allez-y, monsieur Lawrence.

M. Lawrence: Je vous prie d'excuser mon retard; je suis arrivé au moment où vous parliez d'un calendrier budgétaire plus strict. Il faut de toute évidence que nous mettions de l'ordre dans ce système qui, actuellement, semble produire à n'importe lequel moment de l'année des budgets, des presque budgets, des pseudo-budgets, ou des deuxièmes budgets . . .

Mme Cohen: Ou des minis.

M. Lawrence: . . . oui des minibudgets. C'est le mot que je cherchais. Merci.

D'autre part, il faut bien sûr considérer les limitations que cela imposerait au ministre des Finances en cas de problèmes particuliers, et également l'incertitude au niveau des dates de session. J'aime votre idée d'étapes préparatoires au budget. Mais que ferions-nous dans une année comme celle-ci, où il doit y avoir, il est vrai, une conférence des premiers ministres à la fin de l'automne; cet automne également, les ministres des Finances doivent se rencontrer. Mais tout cela va tomber à l'eau maintenant, puisqu'il manquera l'un des principaux intervenants, n'est-ce pas? Je ne vois pas comment il pourrait sortir quelque chose de valable de ces rencontres alors que le

[*Texte*]

ence with a Quebec election on. I may be wrong; some things may be able to be done, but certainly not too many in a comprehensive way.

When you get these uncertainties thrown into the political process—that is the only point I am making—there still has to be some flexibility. I think the problem that the committee is going to have to face in its report . . . and I would trust that this committee is going to do something along a drafting line as well, not just a report but an attempt—if we have the time and if we have the facilities—actually to do some translating of our ideas into draft form.

• 1005

As far as legislation is concerned, we are obviously going to be hit with the problem of trying to make things more certain than they are now, but still leaving some measure of flexibility in for these unforeseen events, which inevitably happen.

Ms Cohen: I do not myself think that trying to be somewhat more logical about the process in any way stops a Minister from doing what has to be done on a crisis basis, if you want. But I hate the idea that . . . You see, it seems to me we have somehow gotten into this idea that the only time we ever do anything is when it is a crisis. That is the way it seems, that in many respects you get this staged build-up to "The economy is falling apart!", and "When are we going to get a budget?", and so on and so forth.

Now, it seems to me there have been many instances in the past where really very large policy statements have been made with the Minister simply rising from his seat without the fanfare of wheeling in 500 trucks and cameras and God knows what. What I think is required—it is not just in the budget process, but it is in a lot of our thinking—is to understand that the world actually just sort of goes along, and that we can provide some order for what really are random events by superimposing them. If something striking does happen, I mean something unanticipated, that should not preclude a Minister from simply saying: Look, we gave you our plan and then this thing came in from left field, so we have to change it.

Even that would be more credible than what we have now. From the point of view of not just a lay person reading the paper, but from someone who is really trying to make sense of what is happening, it would be better to do that than what we have now, which is no really good reason for hardly anything. So I understand exactly what you are saying. Sure, I do not know how they are going to meet without either Pierre-Marc or whoever, but that becomes one of those events in the same way that the Ontario budget becomes a sort of event where we are used to provincial budgets in the spring but it does not happen all the time. That is all I am suggesting.

Mr. Lawrence: Okay. The other thing I wanted to ask you about was your suggestion—and we have heard it before—about a specialized review committee, presumably on a little more permanent or specialized basis than the Standing Committee on Finance now, that would review these things. I missed the early part of your presentation; perhaps you dwelt on that. Certainly others have made the suggestion to us as

[*Traduction*]

Québec est en pleine période électorale. Je me trompe peut-être; il est peut-être possible de faire certaines choses, mais sans doute pas grand-chose de vraiment détaillé.

Tout ce que je veux dire, c'est qu'il faut avoir la souplesse nécessaire pour faire face à ce genre de situation. Je pense que le Comité devra, dans la rédaction de son rapport . . . et j'espère que le Comité ne se contentera pas de faire un rapport, mais qu'il essaiera, s'il en a le temps et les possibilités, de rédiger d'abord une ébauche.

Au niveau législatif, nous devrons bien sûr essayer d'éliminer une part de l'incertitude qui règne actuellement, tout en gardant une certaine souplesse pour pouvoir réagir devant les événements imprévus, qui ne peuvent manquer de survenir.

Mme Cohen: Pour ma part, je ne pense pas qu'une approche plus logique du processus empêcherait le ministre de faire ce qu'il a à faire en cas de crise. Mais je n'aime pas l'idée que . . . Voyez-vous, j'ai l'impression que nous ne nous rendons plus compte que dans tout cela, nous ne réagissons que devant une crise. C'est l'impression que donne le scénario habituel, avec ses «L'économie est malade!», et ses «Quand aurons-nous un budget?», et ainsi de suite.

Il me semble que bien souvent, des ministres ont fait des déclarations politiques très importantes, tout simplement en prenant la parole à la Chambre, sans fanfare ni trompette, et sans caméras. À mon avis, ce qu'il nous faut—et pas seulement pour le budget, mais pour notre mode de pensée en général—c'est de comprendre que le monde, en quelque sorte, suit, et que nous pouvons créer un certain ordre dans des événements apparemment arbitraires, en les superposant. Si quelque chose de tout à fait inattendu arrive, rien n'empêcherait le ministre de dire tout simplement: voilà, nous vous avons donné notre plan, et puis il est arrivé cette chose tout à fait inattendue, et nous devons donc le modifier.

Ce serait tout de même beaucoup plus crédible que ce que nous faisons maintenant. Du point de vue non seulement du citoyen moyen qui lit son journal, mais aussi de ceux qui essaient vraiment de comprendre ce qui se passe, ce serait de loin préférable au système actuel, qui semble vraiment ne rimer à rien. Je comprends très bien ce que vous voulez dire. Bien sûr, je ne sais pas comment ils vont tenir leurs conférences sans Pierre-Marc ou un autre, mais c'est un de ces imprévus, comme le budget ontarien, puisque nous avons l'habitude de voir les budgets des provinces déposés au printemps; mais ce n'est pas toujours le cas. C'est tout ce que je veux dire.

M. Lawrence: Bon. Je voudrais maintenant que nous parlions de votre suggestion—et ce n'est pas la première fois que nous l'entendons—de créer un comité d'examen spécialisé, plus permanent ou plus spécialisé que le Comité permanent des finances qui est actuellement chargé de ces travaux. Je n'ai pas entendu la première partie de votre exposé, peut-être en avez-vous parlé plus en détail. D'autres témoins ont suggéré qu'un

[*Text*]

well that there should be some sort of a specialized committee sitting in advance of the budget as well, perhaps even traipsing across the country, again to hear representations from people or organizations who cannot or who would not necessarily come to Ottawa to make a presentation. Do you think those committees could be combined?

Ms Cohen: Sure.

Mr. Lawrence: Except they are quite a bit different in their function, are they not? One is a review and one is a sort of a preview type of thing.

Ms Cohen: Well, you know, actually I had not said anything more; you only missed the preamble.

Mr. Lawrence: All right.

Ms Cohen: I am again torn between suggesting more committees and the full knowledge that all of us who are involved in any way, and Ministers in particular, are up to our eyebrows. I mean, you all just said there are three committees meeting right now that you should all be at. I have not put a lot of thought into how one would improve the process, although I really think that is something that one has to dwell on. In the pre-budget stage how do you give people the feeling that they are being heard and, in the post-budget stage, really make sure that you understand what the impact of any particular piece of legislation is? I think it requires different kinds of people. The pre-budget stage is really an information-gathering exercise. The post-budget stage is to say, Hey, do you know that this . . . well, it is to say, Did you know what would happen if you did that OAS de-indexing the way you did it? I mean, that was clear to a lot of people the next day. Somehow it did not get through that . . .

• 1010

If I may dwell on that one point, let me say I am absolutely certain that . . . it was not even a drafting; it was a mistaken articulation of what one wanted to do. If that had been corrected within a week of understanding what it was that had been done, then the other part of the de-indexing process—which means partial de-indexing for OAS of people who did not receive GIS—could have been acceptable. It was only that incredible delay that made the whole thing unacceptable. Now that is quite a lot of money in the balance.

I think there are different functions. Whether you could combine them in the same committee I do not know; it depends on who you put on that committee, but it is a different function.

Mr. Lawrence: I just have two more. I am sorry to monopolize the thing here, Mr. Chairman, for the moment, but while we are still on the committees, another suggestion in writing that has been made to us—I do not think it came from the C.D. Howe Institute—was to have some type of independent, non-governmental, non-House of Commons, pre-budget committee of specialists that would traipse across the country listening to representations—flying kites, maybe—for the Minister, although I am not too sure exactly how that might work. But this would be a permanent body; it would be a quasi-independent thing. What do you think of that?

[*Translation*]

comité spécialisé siège avant le budget, comité qui pourrait même éventuellement se déplacer pour entendre ceux qui ne peuvent pas nécessairement venir à Ottawa. Pensez-vous que l'on pourrait combiner ces comités?

Mme Cohen: Bien sûr.

M. Lawrence: Mais n'auraient-ils pas des fonctions très différentes? L'un serait chargé de l'examen et l'autre, en quelque sorte, d'une étude préliminaire.

Mme Cohen: En fait, vous savez, je n'avais rien dit de plus; vous n'avez manqué que le préambule.

M. Lawrence: Très bien.

Mme Cohen: J'hésite encore une fois à recommander la création d'un nouveau comité, sachant très bien que tous les intéressés, et les ministres en particulier, sont déjà surchargés de travail. Vous venez d'ailleurs de dire que vous devriez tous, en ce moment même, assister à trois séances de comité qui se tiennent simultanément. Je n'ai pas vraiment beaucoup réfléchi à la façon d'améliorer le processus, mais je pense qu'il faut vraiment étudier la question. Avant le budget, comment donner aux gens l'impression d'être consultés et après le budget, comment s'assurer que l'on comprend vraiment les conséquences d'une mesure donnée? Je crois qu'il faut pour cela des gens différents. L'étape prébudgétaire sert en fait à se renseigner. L'étape postbudgétaire doit permettre aux gens de dire, par exemple: «Saviez-vous ce qui allait arriver lorsque vous avez annoncé comme vous l'avez fait la désindexation de la pension de vieillesse»? L'effet était clair pour bien des gens dès le lendemain. Mais on n'a pas compris que . . .

Permettez-moi de m'arrêter là-dessus quelques instants. Je suis absolument certaine que ce n'était même pas une question de rédaction; il s'agissait tout simplement d'intention mal expliquée. Si l'on avait corrigé la situation dans la semaine, l'autre aspect de la désindexation—je veux dire par là la désindexation partielle de la pension de vieillesse pour ceux qui ne reçoivent pas le SRG—aurait été accepté. C'est seulement à cause de cet incroyable retard que la chose est devenue tout à fait inacceptable. C'est une somme énorme qui est en jeu.

A mon avis, ce sont deux fonctions différentes. Je ne sais pas si l'on peut les confier à un même comité; il faut voir qui seront les membres de ce comité, mais les fonctions sont différentes.

M. Lawrence: J'ai encore deux questions. Je suis désolé de monopoliser la scène, monsieur le président, mais pendant que nous parlons des comités, je voudrais savoir ce que vous pensez d'une autre suggestion qui nous a été envoyée—je ne pense pas qu'elle venait de l'Institut C.D. Howe; on recommandait la création d'un comité prébudgétaire indépendant, non gouvernemental, non parlementaire, composé de spécialistes qui iraient d'un bout à l'autre du pays entendre les gens et peut-être, lancer des ballons d'essai pour le ministre, quoi que je ne voie pas très bien comment cela marcherait. Il s'agirait d'un comité permanent et quasi indépendant. Qu'en pensez-vous?

[*Texte*]

Ms Cohen: I will tell you. You know, I was made a member of the Economic Council over the summer. I had some really grave reservations about that because I am not sure what the Economic Council does. There are a lot of groups right now.

Mr. Lawrence: Yes.

Ms Cohen: I mean, is it possible that we could look at . . . you know, I really do not know what the Economic Council does right now, and I hope I am going to find out.

Mr. Lawrence: A few of us have been wondering too, you know.

Ms Cohen: Now here is a group that has a budget of a few million dollars. Is it possible that we can look at some of the things that are in place and charge them with these kinds of responsibilities? I have been to one Economic Council meeting. We go across the country—not very often but eight times or six times a year, or something—and we meet in a different city. Can we not get together, look at what we are already paying for, and say, Hey, listen, could you not do this? Something like that. I do not know.

Again, maybe those are the kinds of things we have to look at, because we all know that there is not a lot of money to spend. Indeed, it is the other way round. And maybe we have to look again at what we are already spending it on and say, Let us deploy it in another way. That would be a really useful function. No? I mean, I throw out ideas in response to yours. I have not thought about it, but it is a possibility.

Mr. Lawrence: All right, this is my final question. I think you echo the thoughts of many of us very succinctly in respect of the budget bills. I am not letting out any secrets when I say that the thought has occurred to a number of us that there has to be some type of mandatory requirement. If that is the only way we are going to get it out of the Department of Finance, we may have to have some mandatory requirement that budget bills have to be presented the night of the budget or within ten days thereafter, or some such time like that.

Ms Cohen: Yes.

Mr. Lawrence: I would gather you would think this would be a good idea as well.

Ms Cohen: Oh, I do. I do. I think it is really shocking to realize that we are all doing this voluntarily with no . . . I mean, it is not even that we are sort of doing it; it is that everybody is colluding in a peculiar way to enforce things which are not legally enforceable.

• 1015

In the fairly recent past there have been instances where it was very hard to do any kind of financial planning. This is as important to your $20,000 or $50,000 income earner as it is to big corporations. I think that it is crucial that we have the ability to look at how something is intended to work.

Mr. Lawrence: We should have the ability to look at the actual technical part.

[*Traduction*]

Mme Cohen: Je vais vous le dire. Vous savez, j'ai été nommée au Conseil économique cet été. J'ai accepté la nomination avec beaucoup de réserve, car je ne sais pas très bien ce que fait le Conseil économique. Il y a énormément de groupes actuellement.

M. Lawrence: Oui.

Mme Cohen: Je veux dire, pourrions-nous examiner . . . Vous savez, je ne sais pas vraiment ce que fait le Conseil économique actuellement, et j'espère bien le découvrir.

M. Lawrence: Vous n'êtes pas la seule à vous poser la question.

Mme Cohen: Voilà donc un groupe dont le budget s'élève à quelques millions de dollars. Ne pourrions-nous pas confier ce genre de responsabilités à des organismes existants? J'ai assisté à une réunion du Conseil économique. Nous traversons le pays—pas très souvent, mais six ou huit foix par an—et nous nous réunissons dans des villes différentes. Ne pourrions-nous pas envisager de confier certaines tâches aux organismes que nous finançons déjà? Je ne sais pas.

C'est peut-être le genre de choses qu'il faut considérer, car nous savons tous qu'il n'y a pas beaucoup d'argent, bien au contraire. Peut-être devrions-nous revoir ce que nous finançons et décider d'employer l'argent différemment. Ce serait vraiment très utile, non? Je lance simplement des idées en réponse aux vôtres. Je n'y ai pas vraiment pensé, mais c'est une possibilité.

M. Lawrence: Bon, encore une question. Je pense que vous exprimez très succinctement la pensée de bon nombre d'entre nous à propos des projets de loi budgétaires. Ce n'est pas un secret que certains d'entre nous ont déjà pensé qu'il fallait imposer un certain calendrier. Si c'est la seule façon d'obtenir la collaboration du ministère des Finances, nous serons peut-être obligés d'imposer que les projets de loi découlant du budget soient déposés en même temps que le budget ou dans les dix jours, ou quelque chose comme cela.

Mme Cohen: Oui.

M. Lawrence: Je suppose que vous êtes d'accord.

Mme Cohen: Oh, oui, oui. Je suis vraiment choquée de voir que nous faisons tout cela volontairement sans . . . Ce n'est même pas que nous le fassions, tout le monde semble s'entendre pour faire appliquer des mesures qui ne sont pas légalement applicables.

Il y a eu certains moments, récemment, où toute planification financière était extrêmement difficile. Cela a autant d'importance pour quelqu'un qui gagne 20,000$ ou 50,000$ par an que pour les grandes sociétés. Il est absolument indispensable, à mon sens, que nous puissions voir comment une mesure est censée fonctionner.

M. Lawrence: Nous devrions pouvoir examiner l'aspect technique.

[*Text*]

Ms Cohen: Exactly. I would not suggest this if it had never been done in the past, but it has been done in the very recent past, and I am not sure why it is not done now.

Mr. Althouse: Last night we had a witness here who told us about the Australian experience with the presentation of both fixed budgets and budgets which are accompanied by draft legislation. They seemed to have done it for quite a number of years without any problems. We are looking at that fairly closely.

I want to ask you for some clarification on what I understand your program of events would be for arriving at a budget. I think I got a little bit lost in a couple places. I understand we would start the process with a sort of an economic statement, or something like that, in September, to outline a rough economic directions that the Minister is proposing. I assume he would be responsible for setting up a process of consultation which would include the provincial Ministers of Finance, perhaps even the First Ministers—that is optional, it is up to the Minister of Finance—the various publics. That would be all completed by December, probably before Christmas. As I understand your proposal, very early, perhaps when we come back in January, there would be something along the lines of an economic statement, followed in two or three weeks with the budget itself which could be much shorter because the economic statement had occurred and would be accompanied with all the budget-related bills.

You said something in there about the Committee of the Whole not being very effective as a way of handling the budget. I think I would agree with that if the budget is going to be sort of an explanation of the presentation of all of the various bills, if it would sort of be like the beginning of an omnibus debate, I suppose, on finance. But in the tradition of the Committee of the Whole, would it not be fairly acceptable and proper to have that after the economic state of the nation opening in January—would that not be a place where the old tradition of speaking on general economic matters on almost anything from the railway crossing in your riding to the state of international affairs . . . would that be a good place to continue that tradition?

Ms Cohen: Yes, I think it is perfectly legitimate for Parliament to discuss the budget. There should be a debate. All I am concerned about is that when you go through it clause by clause, that you have some opportunity to have some advice. That is all I am suggesting. I do not know exactly at what stage you would put all that, but certainly I was not suggesting that there would be no debate at all.

Mr. Althouse: As each of the bills is brought forward, it may or may not trigger a fairly lengthy debate in the House. It seems to depend on how controversial the issue is.

Ms Cohen: Yes. We are all in the business, I suppose, of differentiating our own product, but it distresses me a lot when I see so much time wasted over what are really political points.

[*Translation*]

Mme Cohen: Exactement. Je ne le suggèrerais pas si cela n'avait été le cas par le passé, et ce l'était encore très récemment; je ne sais pas pourquoi cela ne se fait plus actuellement.

M. Althouse: Hier soir, un témoin nous a parlé du système australien, où les budgets fixes et les budgets sont accompagnés des projets de loi connexes. Cela se fait apparemment ainsi depuis plusieurs années, sans problèmes. Nous examinons la chose de près.

Je voudrais quelques éclaircissements sur le programme prébudgétaire que vous nous proposez. Je ne vous ai pas toujours très bien suivie, je crois. Si j'ai bien compris, il y aurait d'abord une sorte de déclaration économique, en septembre, qui présenterait dans les grandes lignes la direction économique qu'entend prendre la ministre. Je présume qu'il lui incomberait d'organiser des consultations avec les ministres des Finances provinciaux, éventuellement les premiers ministres—ce serait facultatif, à la discrétion du ministre des Finances—et les divers groupes concernés. Tout cela aurait lieu avant Noël. Toujours si je vous ai bien compris, cela serait suivi de près, peut-être dès la rentrée de janvier, par une sorte de déclaration économique, suivie deux ou trois semaines plus tard du budget, lequel serait beaucoup plus court puisqu'il aurait été précédé de cette déclaration économique et serait accompagné de tous les projets de loi connexes.

Vous avez dit, je crois, que le comité plénier n'est pas très efficace pour l'examen du budget. Je serais d'accord avec vous, je pense, si le budget devait devenir une sorte de débat général sur les finances, une étude de tous les projets de loi connexes. Mais, dans la tradition du comité plénier, ne serait-il pas acceptable d'avoir ce débat après la déclaration sur l'état économique de la nation, en janvier; ne pourrait-on pas perpétuer dans ce cadre-là l'ancienne tradition selon laquelle on peut parler de n'importe quel sujet d'ordre économique, que ce soit le passage à niveau dans votre circonscription ou la conjoncture internationale?

Mme Cohen: Oui, je pense qu'il est tout à fait légitime que le Parlement débatte le budget. Il doit y avoir un débat. Mais je veux dire simplement qu'au moment de l'examen article par article, il faut que vous puissiez consulter les experts. Je ne sais pas exactement à quel moment vous pourriez le faire, mais je ne voulais certainement pas suggérer qu'il ne devrait pas y avoir de débat au Parlement.

M. Althouse: Chaque projet de loi peut faire l'objet d'un débat plus ou moins long à la Chambre, selon que le sujet est plus ou moins controversé.

Mme Cohen: Oui. Je suppose que nous cherchons tous à présenter notre marchandise, mais cela me désole vraiment de voir le temps qu'on gaspille sur des questions strictement politiques.

[*Texte*]

• 1020

Again, it seems to me that if we had more of an understanding of what we all want to achieve for the country, whether we are in power or not, a lot of the sort of making of political points in some of these debates may be lessened. I will take a specific, but it is the generality that we are all concerned with. I do not think there has been much hard evidence that the partial de-indexing of family allowance, when taken together with all of the increasing of the more targeted social programs, is bad. There is just not much evidence that this is so, and a fair number of people who are very much on the side of more social intervention have agreed this is so. It just seems to me that if you had some review committees that could actually look at these kinds of issues and understand that you do not just look at the one but you look at the whole, then maybe a lot of these kinds of fruitless debates may stop and we could get on with more important

I do not want to stop this general discussion if you happen to disagree with me about the partial de-indexing of family allowance. I am just saying that I think there needs to be more understanding of the totality of the economic stance and I do not know where you get that now. In fact, I do not know where anybody in Canada gets it because it is never presented in that way; it is always presented as a kind of piecemeal situation.

Even now the de-indexing issue is not in the general public understood to be one of the things that happened last May and it is not a new idea, in the same way as when the 10% tax bill was introduced that was "Gosh, is this something new?" in the general public's perception.

So again I am looking at how do you not just for the public but how do you for yourselves understand that this is a totality. So I am trying to introduce into the process some opportunity for the parliamentarians to have a much more detailed look at the effect of any individual bill.

Mr. Althouse: Well, I think this is not the place to argue about whether we understood or did not understand all of the implications of the child tax credit added to . . .

Ms Cohen: No, I agree.

Mr. Althouse: —the income tax deductions combined with de-indexing. I think, generally speaking, members do have a fairly good understanding of the combinations; but because politics is what politics is, and because a 30-second clip is what rules everybody's lives in this particular business, it is very hard to put on a rider about the whole thing. You can in 30 seconds talk about de-indexing, so you talk about de-indexing.

The other proposal you made—to which I perhaps was not paying as much attention as I should have because I got a little lost on it—is the question of combining the revenue proposals or the taxation proposals with the borrowing authority and expenditures coming later. How much space do you propose to put between these things? We have had a number of witnesses who seemed to argue that it would be a much neater package if all three could be presented more or less at the same time so

[*Traduction*]

Il me semble que si nous avions une meilleure idée de ce que nous voulons pour le pays, que nous soyons au pouvoir ou non, on s'efforcerait moins, dans ce genre de débat, de marquer des points sur le plan politique. Je vais vous donner un exemple précis, mais c'est sa portée générale qui nous intéresse. On n'a pas véritablement démontré, à mon avis, que la désindexation partielle des allocations familiales, en conjonction avec le relèvement des programmes sociaux non universels, soit une mauvaise chose. Il n'y a pas beaucoup de faits à l'appui de cette thèse, comme l'ont d'ailleurs reconnu bien des tenants d'une plus grande intervention sociale. Il me semble que, si nous avions des comités d'examen qui puissent véritablement se pencher sur ces questions et comprendre que l'on ne peut pas s'arrêter à un élément isolé, mais qu'il faut regarder l'ensemble, nous pourrions peut-être éviter ces débats stériles et nous consacrer à des choses plus importantes.

Je ne veux pas interrompre cette discussion générale si par hasard vous n'êtes pas d'accord avec moi sur la question de la désindexation partielle des allocations familiales. Je veux simplement dire qu'il faut, à mon avis, avoir une meilleure vue d'ensemble de la situation économique, et je ne sais pas comment vous pouvez avoir cette vue d'ensemble actuellement. En fait, je crois que personne au Canada n'a une vue d'ensemble, car les choses ne sont jamais présentées de cette façon; chaque élément est toujours présenté isolément.

Encore maintenant, le public ne se rend pas compte que la désindexation fait partie des mesures annoncées en mai, et qu'il n'y a là rien de nouveau; de la même façon, lorsqu'a été déposé le projet de loi portant sur l'impôt à 10 p. 100, tout le monde se demandait si c'était quelque chose de nouveau.

Alors j'essaie de voir comment vous pouvez, non seulement pour le public, mais pour vous-même, comprendre qu'il s'agit de l'ensemble du tableau. Je voudrais donc que quelque part, dans ce processus, les députés puissent véritablement examiner les conséquences d'un projet de loi.

M. Althouse: Eh bien, je pense que le lieu est mal choisi pour chercher à savoir si nous avons ou non compris toutes les conséquences du dégrèvement fiscal à l'égard des enfants, ajouté . . .

Mme Cohen: Non, je suis d'accord avec vous.

M. Althouse: . . . aux déductions fiscales et à la désindexation. Je crois qu'en général les députés comprennent assez bien ces relations; mais la politique étant ce qu'elle est, et puisque dans ce métier nous sommes soumis à la dictature des flashs de 30 secondes, il est difficile de parler de tout. En 30 secondes, on peut parler de la désindexation, et on parle donc de la désindexation.

Vous avez aussi proposé—et je n'ai peut-être pas prêté toute l'attention que j'aurais dû, car j'étais un peu confus—de présenter en même temps toutes les mesures fiscales, le pouvoir d'emprunt et les dépenses venant par la suite. Quelles intervalles proposez-vous entre les trois? Plusieurs témoins ont prétendu qu'il serait préférable de tout déposer plus ou moins en même temps, afin que l'on sache non seulement d'où

[*Text*]

you could see not only where the money was coming from but where it was going to be spent, and what in fact the borrowing authority requirements would be to make up the shortfall at different points in time.

• 1025

Ms Cohen: Again, I do not know how pressed all of these people are, but I would suggest that the timeframe is about a month between the budget and the spending estimates, the main estimates. It seems logical to me that if one wants to ask for it at all on a regular basis, that you ask for it in the same statement as you say we anticipate being *x* dollars short of our estimated revenues. So what I was suggesting is that you tag it onto the budget, the revenue statement, although there is no reason why you could not tag it onto the spending statement. There is no reason at all.

Mr. Althouse: Just from almost a virtual layman, it seems to make more sense to have it on the expenditure side because we have set out our revenues in the budget, more or less . . .

Ms Cohen: Yes, true.

Mr. Althouse: —and it is the expenditures that are going to get you into trouble after that, since you have designated what your revenues are going to be.

Ms Cohen: Yes. Actually, I must confess that I had only thought of it on the one side. But no, it makes perfect sense and I think either would be absolutely acceptable. Again, my main concern is to regularize the whole budgetary process so that all of us can dwell much more on what the policies are, rather than what the procedure is. So I would say, sure, why not just tag it onto the end of the spending estimates?

Mr. Althouse: The Australian example was brought before us by Mr. Peter Dobell last night; he argued from their experience that there would be a great deal to be gained by having a target for all of the debate and discussion on the budget proposals to be completed, he suggested, by the June break. Or if it had to be carried into July for extraordinary reasons, that would be fine, too. The Australians have a cut-off time and if a budget proposal has not flown, so to speak, it is either re-introduced as a separate bill in the more dead season—which is the season between budgets—or it is dropped. Do you have any reaction to that sort of proposal? It has the advantage of letting the general public and the tax lawyers and the accountants all know whether it is or is not going to be. In effect, it returns the control of taxation back to Parliament instead of having things come in two and three years . . . many months later, for our final approval.

Ms Cohen: I am not sure whether I am understanding that the cut-off point is for all of the proposals before the budget.

Mr. Althouse: No, the budget is presented; the legislation to go with the budget is presented at the same time. Those budget bills must be completed within three or four months.

Ms Cohen: Yes, that is similar to . . . Yes, I do not care what the month is, but yes, I think it would be helpful to have a

[*Translation*]

viendra l'argent, mais à quoi il servira, et combien il faudra emprunter pour combler les écarts à divers moments.

Mme Cohen: Encore une fois, je ne sais exactement ce que réclament tous ces gens, mais à mon avis le délai entre le budget et les prévisions budgétaires devrait être d'environ un mois. Si cet exercice doit se répéter à intervalles réguliers, il me semble logique de regrouper dans la même déclaration les recettes et les dépenses. J'ai donc suggéré de tout regrouper dans la déclaration budgétaire, dans la déclaration des prévisions de recettes, bien que je ne voie pas pourquoi on ne regrouperait pas tout dans la déclaration sur les prévisions. Je ne vois pas du tout pourquoi cela ne serait pas possible.

M. Althouse: Il me semblerait plus logique, à moi qui suis pratiquement un profane en la matière, de tout regrouper dans la déclaration de dépenses car les recettes ont plus ou moins été fixées dans le budget . . .

Mme Cohen: Oui, c'est exact.

M. Althouse: . . . et c'est au niveau des dépenses que l'éventualité de problèmes existe puisque les recettes ont déjà été fixées.

Mme Cohen: Oui. Je dois avouer que je n'avais pas pensé à cette autre possibilité. Cela me semble parfaitement logique et je pense que les deux solutions seraient tout à fait acceptables. Ce que je souhaite avant tout, je le répète, c'est une régularisation du processus budgétaire afin que ce soit les politiques et non pas tant la procédure qui fassent l'objet d'un débat. Je ne vois donc aucune objection à ce que ce débat ait lieu à la fin de la présentation des prévisions budgétaires.

M. Althouse: Hier soir, M. Peter Dobell nous a cité l'exemple australien. Fort de cette expérience, il estime que nous aurions beaucoup à gagner si nous nous fixions comme date de clôture du débat et de toutes les discussions sur les propositions budgétaires la fin de la session de printemps en juin. Si pour des raisons extraordinaires, il fallait les prolonger jusqu'en juillet, cela ne poserait pas non plus de problèmes. Les Australiens ont une date limite et si une proposition budgétaire n'a pas été adoptée à cette date, elle est soit représentée sous forme de projet de loi pendant la saison, disons interbudgétaire, ou abandonnée. Que pensez-vous de ce genre de proposition? Elle a l'avantage de ne prendre par surprise ni le public, ni les fiscalistes, ni les comptables. C'est le Parlement qui exerce le contrôle en matière d'imposition et non pas le gouvernement qui deux ou trois ans plus tard . . . plusieurs mois plus tard, lui demande d'entériner ses décisions.

Mme Cohen: Cette date limite s'applique-t-elle à toutes les propositions avant le dépôt du budget?

M. Althouse: Non, le budget et la Loi de financement du budget sont déposés simultanément. Ces lois budgétaires doivent être adoptées dans les trois ou quatre mois qui suivent.

Mme Cohen: Oui, c'est similaire au . . . Oui, peu m'importe la date, mais il serait fort utile de fixer un délai à la fin duquel

[*Texte*]

point to aim for and say, Look, this is enough time for you to get this all together. If you have not got it together it either gets dropped or is re-introduced separately. Yes, I agree with that.

Mr. Althouse: The Australians have a similar practice to ours for estimates, as I understand it. They are deemed to have been passed. That is not the practice for budget bills.

Ms Cohen: Yes. That is right.

Mr. Althouse: If they are not passed they are either dropped or have to be re-introduced.

Ms Cohen: Yes.

Mr. Althouse: It is not a cut-off in the way that we cut off estimates.

Ms Cohen: Yes, sure. But in the same way, in terms of the flexibility that may be a problem. You have supplementary estimates and there is no reason why one cannot have a supplementary bill.

The Chairman: Mr. Halliday.

Mr. Halliday: Thank you, Mr. Chairman. I just have three points, fairly short because some of them have been touched on already.

• 1030

Certainly we enjoyed your presentation this morning, Ms Cohen, because you have taken it, as you said, from the perspective of the average person on the street and the average person doing business and looking at the economy of the country. I was pleased you mentioned tax reforms as something to look at on the periphery of the whole thing, as much as it does touch on the budget and tends to complicate the budget if we have a complicated tax system. I hope the government will start to look at other issues in tax reform.

You have raised something this morning I do not recall having heard from other witnesses: the proposal of a state of the nation address, which would lead to a shortened speech by the Minister on his budget address on the evening of the budget. I think it is very interesting. Because of your experience in the electronic media, could you suggest what would be an appropriate length of speech for him to give on the budget night that would be satisfactory to the networks and would be something people would want to listen to? What would be your estimate for the length of that speech?

Ms Cohen: Twenty minutes.

Mr. Halliday: Do you think that is feasible? Do you think he could say what had to be said?

Ms Cohen: I have no doubt about it. I the old days, when I started broadcasting, we used to do 20 minutes of sitting and talking on radio and television, and it was really discouraging when year after year the time frame would be narrowed because the producers or the executives would say nobody was going to listen. So we have managed to get ourselves down to two and a half minutes on radio to get any idea across, and unfortunately 30 . . . a maximum prime news feature is 45

[*Traduction*]

toutes ces lois doivent avoir été adoptées. Celles qui ne sont pas adoptées doivent être soit abandonnées, soit représentées séparément. Je suis tout à fait d'accord.

M. Althouse: Je crois que les Australiens observent une pratique analogue à la nôtre pour les prévisions budgétaires. Elles sont considérées comme ayant été adoptées. Ce n'est pas la pratique pour les lois budgétaires.

Mme Cohen: Oui. C'est exact.

M. Althouse: Si elles n'ont pas été adoptées, elles doivent être soit abandonnées, soit représentées.

Mme Cohen: Oui.

M. Althouse: Il ne s'agit pas d'une clôture analogue à celle que nous imposons à l'étude des prévisions budgétaires.

Mme Cohen: Oui, bien sûr. Il reste qu'une trop grande rigueur peut poser des problèmes. Il y a les prévisions budgétaires supplémentaires et elles doivent être accompagnées de lois budgétaires supplémentaires.

Le président: Monsieur Halliday.

M. Halliday: Merci, monsieur le président. J'ai simplement trois questions à poser, et elles seront relativement brèves car elles ont déjà été en partie posées.

Nous avons fort apprécié votre exposé de ce matin, madame Cohen, car, comme vous l'avez dit, vous vous êtes placée du point de vue du citoyen ordinaire, de l'homme d'affaires ordinaire dont les activités dépendent de la situation économique du pays. C'est avec plaisir que je vous ai entendue dire qu'il serait bon d'intégrer des réformes fiscales à cet exercice car un régime fiscal compliqué ne fait qu'exacerber la complexité du budget. J'espère que le gouvernement va prendre l'initiative d'autres mesures de réforme fiscale.

Vous avez proposé ce matin quelque chose qui ne me semble avoir été proposé par aucun autre témoin. Vous avez proposé une déclaration sur l'état de la nation qui permettrait au ministre de réduire son discours le soir du budget. Je trouve cette proposition très intéressante. Forte de votre expérience des media électroniques, quelle devrait être la durée maximum du discours budgétaire pour à la fois satisfaire les besoins des réseaux et retenir l'attention du public? Quelle devrait être la durée de ce discours?

Mme Cohen: Vingt minutes.

M. Halliday: Pensez-vous que cela soit possible? Pensez-vous qu'il aurait le temps de dire tout ce qu'il a à dire?

Mme Cohen: Je n'en doute pas un instant. Au bon vieux temps, à mes débuts, consacrer 20 minutes d'antenne à une question d'actualité n'était pas extraordinaire. Petit à petit, année après année, pour des raisons d'indice d'écoute et à notre grand désespoir, les producteurs ou la direction nous ont imposé d'abréger au maximum. Pour faire passer une idée à la radio nous n'avons plus maintenant que deux minutes et demie, et les nouvelles d'intérêt national ou international ne

[*Text*]

seconds. It is unfortunate. No question about it, I think we are all more intelligent than that. Nevertheless that is the sort of thing we are

If you want to make a real statement and say this is really important, and you give a Minister 20 minutes, I think the networks would accept it, because it would allow them their 10 minutes of commentary or whatever that they put into it, and it would allow the Minister to speak in an uninterrupted way. If you look at the structure of the budget speech, certainly a third of it is the state of the nation. It is the past being done, and then there are the items.

Quite honestly, I think the government could do a lot more with the electronic media in getting its own ideas across than it has ever done. There is no reason why the Minister himself could not master some use of graphics and so on and so forth. I am not going to get into that a lot.

My experience over 20 years is that you can say anything in 20 minutes, and in probably a lot less than that, if you do not want to go into a lot of explanations. The 20 minutes would give you the opportunity to make all your qualifications and provisos and so on.

Mr. Halliday: Mr. Chairman, we have not discussed this morning with Ms Cohen the issue of the pre-budget lock-up.

If I am not mistaken, you are now head of the C.D. Howe Institute . . . in your recent appointment?

Ms Cohen: No.

Mr. Halliday: Just appointed to it?

Ms Cohen: To the Economic Council.

Mr. Halliday: But you are with the C.D. Howe Institute?

Ms Cohen: No, I am not. I am all by myself.

Mr. Halliday: Let us assume as a member of the Economic Council you are going to be asked by one of the networks to be a commentator on the night of the budget. Do you think you should be entitled to participate in a lock-up, either in Ottawa or somewhere else across the country, wherever you would be, in order that you could become as versed in the issues in the budget as the commmentators or as the news media that are going to be questioning and acting as the moderators?

Ms Cohen: In the function I perform, yes, I should be in the lock-up.

Mr. Halliday: Can you be now?

Ms Cohen: Yes, with the exception of once when I made Mr. MacEachen too angry. Yes, I am in the lock-up.

Mr. Halliday: Normally you can be?

Ms Cohen: Normally, yes.

Mr. Halliday: So our present system does not preclude that, then?

Ms Cohen: No, it does not now preclude it. Until two years ago the eligibility of people to go into the lock-up rested with the Department of Finance. It was over the issue of my being

[*Translation*]

bénéficient plus que d'un maximum de 45 secondes. C'est malheureux. Il ne fait aucun doute que nous sommes tous plus intelligents que cela. C'est regrettable, mais c'est ainsi.

Si vous voulez marquer l'importance de la déclaration du ministre, donnez-lui 20 minutes. Je crois que les réseaux accepteraient car cela leur laisserait 10 minutes pour les commentaires ou les réactions, et cela permettrait au ministre de faire son discours sans interruption. Un tiers du discours du budget est consacré à l'état de la nation. C'est un résumé des actions passées. Ensuite viennent les explications quant aux décisions prises et les mesures permettant de les réaliser.

Franchement, je crois que le gouvernement ne sait pas exploiter les possibilités des media électroniques pour faire passer son message. Pourquoi le ministre lui-même ne se sert-il pas de graphiques pour illustrer ses propos, par exemple? C'est une autre question.

Mes 20 ans d'expérience me prouvent que 20 minutes sont amplement suffisantes, et même probablement moins si vous ne tenez pas à trop entrer dans les détails. Vingt minutes vous donnent tout le temps d'exposer vos réserves et vos conditions, etc.

M. Halliday: Monsieur le président, nous n'avons pas discuté ce matin avec Mme Cohen de la question du huis clos prébudgétaire.

Si je ne m'abuse, vous êtes maintenant à la tête de l'Institut C.D. Howe . . . Vous venez d'être nommée?

Mme Cohen: Non.

M. Halliday: Vous venez d'être nommée?

Mme Cohen: Au Conseil économique.

M. Halliday: Mais vous travaillez pour l'Institut C.D. Howe?

Mme Cohen: Non. Je travaille pour moi.

M. Halliday: Supposons qu'en votre qualité de membre du Conseil économique un des réseaux vous demande de commenter le budget. Pensez-vous que vous devriez avoir le droit de participer au huis clos, à Ottawa ou ailleurs, afin d'être aussi bien informée sur ces questions que les commentateurs ou les journalistes qui vous poseront des questions et animeront le débat?

Mme Cohen: Compte tenu de mes fonctions, oui, je devrais participer au huis clos.

M. Halliday: Le pouvez-vous actuellement?

Mme Cohen: Oui, sauf la fois où j'ai trop fâché M. MacEachen. Oui, je participe au huis clos.

M. Halliday: Normalement, vous pouvez y participer?

Mme Cohen: Normalement, oui.

M. Halliday: Notre régime actuel ne vous en empêche donc pas?

Mme Cohen: Non, il ne m'en empêche pas actuellement. Jusqu'il y a deux ans, c'était le ministère des Finances qui désignait les participants au huis clos. C'est à la suite de cet

[*Texte*]

locked out of the budget that control of the lock-up was removed and went to the Press Gallery. The Press Gallery now has control over who goes into the lock-up.

• 1035

Mr. Halliday: Do you like this? Is it satisfactory?

Ms Cohen: In the particular event in which I was involved, the department had made a pretty personal statement. I do not really think that I mind any setup as long as it is not personal. It seems to me again that, if the department wants its budget covered efficiently and effectively by the press, it should then allow the press to select its experts. My role at CBC and CTV—now much more at CTV because I am doing television for them and not CBC—is as an expert. I do not report on anything else other than business and economics. In my role, if they choose to have me as their expert in the lock-up, it is their business. It certainly is not the business of the Department of Finance to say no. Anyway, the situation has, for the moment, been cleared up.

Mr. Halliday: It may be the business of the House of Commons though.

Ms Cohen: It may be; it is possible.

Mr. Halliday: My colleague across the way, Mr. Althouse, has dealt at some length with the sequence of these events around budget time. I appreciate your goal to have it in a more orderly fashion. I may be naive; a lot of things happen on the Hill which are not always too logical, I must admit, to the public at large.

An hon. member: There is an understatement for you.

Mr. Halliday: With this assumption, and as I understood your sequence, we would explain to the people how we are going to raise the money and then tell them after how we are going to spend it. If I as a corporation or as an individual want to go to raise money to enlarge my business, I would go to a bank. I would first have to explain to the bank what I want to do with the money before it will tell me how much I can borrow. Why is it rational that the government should decide how much it wants to borrow first before it tells us how it is going to spend? I know they have told us before how they are going to spend it—well, maybe not necessarily, no. They have not; you are right. What was the rationale for it?

Ms Cohen: There really is not a rationale. I was trying to figure out a way of keeping the spending estimate date fixed. It is already fixed and to change it means that you have to do something. So it is really is not rational and it is not as logical as what you are proposing for a corporation.

I went through the whole process as was done in the discussion paper of Michael Wilson. It was very awkward to do the spending estimates and then get all of the consultation, etc., in before summer. I mean, this is a disadvantage without question. However, once you get into it, you are going to be in a process and presumably it will look a little more rational.

But you are right. If you wanted to do things perfectly logically, you would say what we want to spend the money on,

[*Traduction*]

incident qui a entraîné mon exclusion que cette désignation a été confiée à la Tribune de la presse. C'est maintenant la Tribune de la presse qui désigne les participants au huis clos.

M. Halliday: Cela vous plaît-il? Est-ce satisfaisant?

Mme Cohen: Dans l'incident particulier dont j'ai été la victime, la réaction du ministère avait été très subjective. Peu m'importe la décision prise, à condition qu'elle ne soit pas subjective. Il me semble que, si le ministère souhaite que son budget soit bien couvert par la presse, il devrait laisser le soin à la presse de choisir ses spécialistes. J'ai une fonction de spécialiste à CBC et à CTV—beaucoup plus à CTV car je passe à la télévision alors que je ne passe pas à la télévision à CBC. Mon rôle est exclusivement limité aux questions commerciales et économiques. S'ils décident de me faire participer comme spécialiste au huis clos, c'est leur responsabilité. Le ministère des Finances n'a absolument rien à dire. De toute manière, pour le moment, la situation est réglée.

M. Halliday: La Chambre des communes pourrait avoir son mot à dire.

Mme Cohen: C'est possible.

M. Halliday: Mon collègue, M. Althouse, a longuement discuté de l'ordre dans lequel doivent se dérouler les événements entourant le budget. Je comprends que vous réclamiez une présentation plus ordonnée. Je suis peut-être naïf, mais il y a beaucoup de choses qui se passent sur la Colline qui ne sont pas toujours logiques, je le confesse, aux yeux du public.

Une voix: C'est un euphémisme.

M. Halliday: Si je vous ai bien compris, nous commencerions par expliquer à la population comment nous percevrons cet argent puis nous lui dirons comment nous le dépenserons. Si, en tant que société ou en tant que particulier, je veux de l'argent pour accroître mes activités, je dois m'adresser à une banque. Il me faut d'abord expliquer à la banque ce que je compte faire avec cet argent avant qu'elle ne me dise combien je peux emprunter. Pourquoi est-il logique que le gouvernement décide d'abord combien il veut emprunter avant de nous dire comment il va dépenser cet argent? Je sais qu'ils nous ont déjà dit comment ils vont le dépenser... Peut-être pas toujours, non. Non, vous avez raison. Expliquez-moi la logique?

Mme Cohen: Il n'y a pas véritablement de logique. J'essayais de trouver le moyen de garder fixe la date des prévisions budgétaires. Elle est déjà fixe et il faut faire quelque chose pour la changer. Le parallèle avec votre exemple de la société n'est pas possible.

J'ai lu ce que propose Michael Wilson dans son document de travail. Il semble absurde de faire des prévisions puis de procéder aux consultations avant l'été. Il est indubitable que cela présente des inconvénients. Cependant, une fois la machine lancée, il y a une procédure à respecter, ce qui confère une certaine logique.

Vous avez cependant raison. Pour être parfaitement logique, il faudrait commencer par établir les programmes de dépenses

[*Text*]

and then talk about it all to see what we can do and whether we can raise it in a particular way. You have to move the calendar a lot.

Mr. Halliday: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: If the chairman will be permitted, I would like to ask a few questions. To begin, I would like to ask you to tell me the difference between the eonomic satement and the sate of the nation address?

Ms Cohen: One is just more specific than the other. The September speech would tell what we have in mind for the country for the balance of our mandate or for some sort of longer-term period. It would tell which particular tax areas are being looked at as possibilities for change. So I would think that what you are going to get in September is a kind of global picture, with perhaps some reference to specific problems that look as though they are coming onto the horizon.

In January, what you are really doing is narrowing the field to what is happening in Canada today and what has happened over the last few quarters and so on. In other words, you are dealing in quarters as opposed to years, and you are leading up to it usually with a budget. although there are some proposals that are designed to raise money in the long term, mostly they are dealing in a relatively short-term period.

• 1040

So that would be the specific difference. I must say that with both of these things I was not thinking of a grand party. I was thinking that you can do these nicely without inviting everybody to come to Ottawa to watch the performance. These can be done—the direction and the possible areas for change and the economic statement, the state of the nation stuff—in the ordinary course of House business.

The Chairman: The other question that follows right out of that is this. One of the things we are concerned about is the parliamentary schedule, because obviously that is becoming more and more of a pressure. Right now the opposition have 20 allotted days in which they can bring up a variety of subject-matters for their debate. I am wondering, as I listen to you, if we could not take these two days you spoke about and turn them into days where the Minister would lead off with a statement and then follow it, right then, with a full day of opposition, where the opposition could then have a debate on that particular statement. Have you given any thought to anything like that?

Ms Cohen: No, I am sorry, I have not given any thought to it, and I would be happy to. But I just have not. One of the things I was immediately aware of is the whole parliamentary schedule, and I would just have to put my mind to it for awhile.

The Chairman: The second question I would like to come back to—and Dr. Halliday referred to it—is the matter of the lock-up. If we went with the kind of schedule you have proposed and a much, much shorter budget speech, could we eliminate the lock-up?

[*Translation*]

puis réfléchir aux moyens de les financer. Il faudrait bouleverser tout le calendrier.

M. Halliday: Merci, monsieur le président.

Le président: Si vous me le permettez, j'aimerais poser quelques questions. Pour commencer, j'aimerais que vous me disiez quelle est la différence entre la déclaration économique et la déclaration sur l'état de la nation?

Mme Cohen: L'une est simplement plus précise que l'autre. Dans le discours de septembre, vous nous soumettriez les objectifs que vous vous êtes fixés pour le reste de votre mandat ou pour une période à plus long terme. Vous nous diriez dans quels domaines fiscaux particuliers sont envisagées des possibilités de changements. À mon avis, le discours de septembre devrait correspondre à une sorte de tableau global avec la possibilité de se référer à des problèmes précis qui semblent se manifester à l'horizon.

En janvier, vous réduiriez le champ à la situation actuelle au Canada et aux événements des derniers trimestres. Autrement dit, le terme serait trimestriel et non plus annuel, et généralement c'est sur cette base qu'est conçu le budget. Bien que certaines propositions visent des recettes à long terme, la plupart visent le court terme.

C'est à ce niveau que se situe la différence. Je dois dire que dans les deux cas, je n'y ai pas pensé en termes de grand spectacle. J'ai pensé que vous pourriez le faire gentiment sans pour autant inviter tout le monde à Ottawa pour assister au spectacle. Tout cela peut être fait—fixer les priorités, déterminer les changements, faire la déclaration économique, la déclaration sur l'état de la nation—dans le cadre des activités ordinaires de la Chambre.

Le président: Cela nous conduit à poser cette autre question. Un de nos sujets de préoccupation est le calendrier parlementaire, car il est évident que les pressions sont de plus en plus grandes. Actuellement, l'opposition a 20 jours à sa disposition au cours desquels elle peut proposer de débattre toute une série de questions. En vous écoutant, je me suis demandé si nous ne pourrions pas prendre ces deux jours dont vous avez parlé et les transformer en jours pendant lesquels le ministre commencerait par une déclaration qui serait immédiatement suivie par une journée d'opposition, au cours de laquelle cette déclaration ferait l'objet d'un débat. Avez-vous réfléchi à ce genre de possibilités?

Mme Cohen: Non, je m'en excuse, je n'y ai pas du tout réfléchi mais je le ferais avec plaisir. Le calendrier parlementaire est une des choses dont j'ai eu immédiatement conscience et il faudrait que j'y réfléchisse.

Le président: La deuxième question sur laquelle j'aimerais revenir—et M. Halliday y a fait allusion—est celle du huis clos. Si nous options pour votre proposition et pour un discours du budget beaucoup moins long, pourrions-nous éliminer ce huis clos?

[*Texte*]

Ms Cohen: Yes, for sure.

The Chairman: Where do you see the problems coming from eliminating the lock-up?

Ms Cohen: I guess you would have a fair amount of . . . I do not know; it is hard to say whether or not the media really loves the lock-up. I am not sure. I am just wondering whether at some point one would not want to have a formal briefing with the department, but as I say it, I am not . . . Someone like me can get the budget in Montreal at 8 p.m. on any evening or at 4 p.m. or whenever, and I do not really need very much information from the department to be able to interpret what is happening.

Let me put it another way. When I am in a lock-up—and that is usually a five- or six-hour period, where department people are there to answer questions—I do not use them very often. So I have come in recent years to wonder why there is a lock-up, other than that it is a ritual now.

Certainly, it is necessary when the budget has seven pounds of documents or whatever. It is important to have a full day where you do not have other responsibilities, where you can sit down and read everything. But if we went to a system where there were lots of discussion papers on the table, where most of the seven pounds of documents were discussion papers you did not have to look at it right away, if we had a lot of this consultation where a lot more things were on the table—because they are not secret and they are not breaches of secrecy; all they are doing is pointing you in the right direction—I do not know that you need a lock-up at all, and I do not know that it has to be this great event.

Once again, it could just be an ordinary session. If the Minister wants it to be after markets close, that is fine. But it certainly is a possibility. I just find budget lock-ups a tremendous waste of time and very stressful on everybody.

The Chairman: Okay, another question I have is regarding the completion of legislation; in other words, when it receives Royal Assent.

• 1045

You may have answered this to a degree in response to the questions of Mr. Althouse, but under the schedule you proposed, is it possible that in a situation where a bill goes before the House and receives various processes, we could have a mandatory completion date, say by the end of June, and if anything is left over it could automatically lapse?

Ms Cohen: I do not know why not. It seems to me that the community at large would feel a lot happier than they have with some of the situations we have had in the past whereby years have gone by with legislation still sitting waiting to be drafted or whatever. I must confess once again that I have not thought about the implications of letting proposals lapse. I mean, I do not know what the cost is. Again, it is something that I think I would like to think about, and just in a tentative

[*Traduction*]

Mme Cohen: Oui, bien sûr.

Le président: Quels problèmes poserait cette élimination du huis clos?

Mme Cohen: Je crois qu'il y aurait beaucoup de . . . je ne sais pas; il est difficile de dire si oui ou non, les médias aiment vraiment ce huis clos. Je ne suis pas certaine. Je me demande si à la limite ils ne préféreraient pas une séance d'information officielle avec les représentants du ministère, mais ceci dit, je ne suis pas . . . Quelqu'un comme moi peut obtenir le budget à Montréal à 20 heures, ou à 16 heures, que sais-je, et je ne pense pas véritablement avoir besoin de renseignements complémentaires du ministère pour pouvoir l'interpréter.

Permettez-moi de présenter les choses différemment. Lorsque je participe au huis clos, et généralement il est de cinq ou de six heures, les représentants du ministère sont là pour répondre à nos questions mais il est très rare que je leur en pose. J'en suis donc arrivée à me demander au cours des dernières années si mis à part son aspect rituel, ce huis clos servait vraiment à quelque chose.

Certes, il est nécessaire lorsque le budget représente 3 kilos de documents. Il est important d'avoir toute une journée libre de toutes autres responsabilités pour lire tous ces documents. Cependant, si nous passions à un système où la majorité des documents de travail étaient diponibles, où la plus grande partie de ces 3 kilos de documents ne nécessitaient pas qu'ils soient lus immédiatement, si ces consultations permettaient de rendre publics un plus grand nombre de ces documents—ils ne seraient plus couverts par le sceau du secret, ils seraient là pour vous montrer le bon chemin—je ne pense pas que le huis clos serait encore nécessaire, et je ne pense pas qu'il serait encore nécessaire d'en faire un aussi grand spectacle.

Cela resterait, encore une fois, dans le cadre des activités ordinaires de la session. Si le ministre insiste pour nous faire sa déclaration après la fermeture de la Bourse, très bien. Il reste que c'est certainement une possibilité. Je trouve simplement que le huis clos budgétaire est un énorme gaspillage de temps, très éprouvant pour chacun des intéressés.

Le président: Au sujet de ces lois budgétaires, j'ai une autre question à poser: celle de la sanction royale.

Il se peut que vous ayez répondu en partie à cette question lors de l'intervention de M. Althouse, mais d'après le programme que vous proposez, l'examen des projets de loi pourrait-elle se terminer obligatoirement à une certaine date, disons fin juin; les projets de loi dont l'examen ne serait pas terminé seraient automatiquement laissés de côté?

Mme Cohen: Pourquoi pas? Il me semble que la population en général serait beaucoup plus satisfaite si on n'attendait pas des années, comme cela a été le cas par le passé, pour rédiger un projet de loi promis. Je dois vous avouer que je n'ai pas pensé aux conséquences que pourrait avoir l'expiration à une certaine date, de projets de loi. Je ne sais pas quel en serait le coût. Là encore, j'aimerais pouvoir y réfléchir mais au pied levé, je ne vois pas pourquoi ça ne serait pas possible.

[*Text*]

way say I do not see why it is not a possibility. Somebody would then have to say to me that these are the downsides of doing that; but I do not know what they are right now.

The Chairman: The question that automatically flows out of this is, as you know, very often now when the budget comes down, many of the taxes immediately take effect.

Ms Cohen: Yes.

The Chairman: One of the proposals that was put to us last night by our witness, out of the Australian example, is that the taxes do not, except in very rare circumstances, begin until Royal Assent or some fixed date after that.

Ms Cohen: Yes.

The Chairman: Can we start to move in that direction?

Ms Cohen: That is certainly one of the things in the Wilson document that I must say I took quite a lot of issue with, the idea that one should provisionally say this is the way it is going to be so we will start collecting the taxes. I really think we should not start collecting the taxes until they are law. There are some problems with that of course; you can stockpile whatever it is that is going to be taxed.

You therefore have to do a couple of things. One is you have to try very hard to get Royal Assent relatively quickly if you want that money. I think that is a good thing to do as opposed to what we do now, which is collect the money and say that perhaps 18 months from now it will have to be given back—it is usually not 18 months before it is withdrawn—or in 18 months it will actually be law.

One of the problems that we just do not take very seriously in Canada and certainly do not talk about is the fact that we have . . . it is very much a voluntary system we have in Canada, and I think there is a tremendous amount of evidence that there are a lot of people who are saying they are not volunteering anymore.

However, it is a real problem if you are talking about money needed to redistribute for whatever purposes, and so one wants either to get a lot more approval and acceptance for the amounts of money being collected and spent or to be able to have the weight of law behind collecting the money.

I have this really strong feeling that if we carry on the way we are, the underground economy—we want so little to look at it that we really do not know how fast it is growing. It seems to me by the shortfall in revenues that we come up with every year, it is growing fairly rapidly. This gets us off into a whole other area, but still it is something that is relevant in the sense that if you are going to say you want to do this, then you should also say here is the draft legislation, let us do the process and get it out of the way; if it is not out of the way in time, drop it and reintroduce it.

The Chairman: The final question I have relates to the committee that you talked about for reviewing the budget. Can

[*Translation*]

Quelqu'un pourrait me dire que cette façon de procéder présente des inconvénents, mais pour l'instant, je ne peux pas vous dire quels seraient ces inconvénients.

Le président: Mais très souvent, comme vous le savez, les impôts proposés dans le budget entrent immédiatement en vigueur.

Mme Cohen: Oui.

Le président: Hier soir, le témoin que nous entendions nous a cité en exemple l'Australie où les impôts, sauf dans de très rares cas, n'entrent en vigueur qu'après avoir reçu la sanction royale ou à une date fixe ultérieure.

Mme Cohen: Oui.

Le président: Pouvons-nous emprunter cette voie dès maintenant?

Mme Cohen: C'est justement ce qui me déplaisait dans le budget de M. Wilson, à savoir que tous les impôts étaient levés alors que le Budget n'avait pas été voté. Je pense qu'on ne devrait lever les impôts que lorsqu'ils ont été votés. Cela présente évidemment certains inconvénients; les gens peuvent stocker tout ce qui sera taxé.

Il faut donc, dans un premier temps, essayer d'obtenir la sanction royale assez rapidement si le gouvernement a besoin de cet argent, je crois que c'est une meilleure façon de procéder que ce n'est le cas actuellement, où le gouvernement encaisse l'argent pour ensuite le rembourser au bout de 18 mois, même si en général il ne faut pas attendre 18 mois avant que cette nouvelle mesure ne soit abrogée; une autre solution serait de préciser que cette mesure entrera en vigueur dans 18 mois.

Une des problèmes que nous ne prenons pas très au sérieux au Canada et dont nous ne parlons pas, est que . . . Le bénévolat est important au Canada, mais je crois que tout indique maintenant qu'il diminue.

Cependant, cela devient un problème réel si le gouvernement a besoin de cet argent pour le redistribuer à quelque fin que ce soit, et il faut donc soit recueillir davantage de soutien pour ces mesures fiscales, soit les consacrer par un texte législatif.

Je suis persuadée que si nous continuons sur la même pente, l'économie parallèle pourrait bien augmenter, mais nous ne connaîtrons jamais sa véritable ampleur si nous ne nous penchons pas une bonne fois pour toutes sur ce problème. Il me semble que le marché noir croit rapidement à en juger par le manque à gagner qui est le nôtre chaque année. Ceci est une tout autre question, mais est quand même lié dans la mesure où si le gouvernement veut introduire une mesure, quelle qu'elle soit, il doit également faire rédiger le texte législatif ad hoc pour que cette mesure puisse être appliquée en temps voulu; si elle ne l'est pas en temps voulu, le gouvernement devrait la laisser de côté et la réintroduire plus tard.

Le président: Ma dernière question porte sur le comité d'examen du budget que vous avez proposé. Pourriez-vous nous

[*Texte*]

you describe for me how that would be different from sending a Bill to a specific standing committee or a specific legislative committee? What would be the difference of this particular committee, what would be its responsibilities?

Ms Cohen: I am not sure that it would be different except that it would be seen to be the review committee for the budget. But I think again, that probably with the recognition that a lot of people are already available, and there are other committees where witnesses can be called, there is no reason why you could not make use of them. I do not know how busy those committees are, but if they are not at all times busy then, sure, that would be the way to go.

• 1050

The Chairman: So you see no problem with sending a particular bill to the committee which deals with that subject matter?

Ms Cohen: I do not, no.

The Chairman: Okay. Mr. Lawrence.

Mr. Lawrence: I would like just to get back to this whole question of budget secrecy and, therefore, the need for, in effect, retroactive legislation with regard to the immediacy or non-immediacy of a rate increase. The fear always seems to be that—you expressed it very well—somebody is going to start stockpiling things. Usually the old reference I have heard, for excuses of it, always relate to commodity taxes of that type. And just so that I do not touch on any sore toes up here, I suggest you look at the provincial experience now, where more and more items which used to be very jealously guarded such as booze tax increases . . . and you have even heard it today in regard to the Ontario budget, where the question is whether the tax on booze is going to go up, or it is not going to go up.

That has disappeared to a great extent lately simply because, more and more, the provincial liquor monopolies actually have announced their increases, usually days in advance and, in some cases, weeks or months in advance. And I have not seen any great abuses of the system. So I am just wondering why can we not try this as far as tobacco and . . .

Ms Cohen: Yes. There is no reason at all. In fact, I think you really have raised a good point. You know, it is not budgets so much that leak, it is that Ottawa leaks! And I tell you that everybody usually knows if something has been decided; they usually know in advance. I mean, I cannot remember . . . well, let me think. Well, I do not remember the year—1982?—in the year when single-premium deferred annuities were going to be struck, I did not know anybody who did not know that long in advance of November 12—I do remember November 12—and if you wanted to have one, you bought one. I mean, if you looked at those statistics of how many people bought a single-premium deferred annuity, I bet you there was a lump, a peak, in those statistics in the week before November 12.

So I believe you are right. You know, if somebody thinks that the booze tax is going to go up, and it would be a really

[*Traduction*]

dire dans quelle mesure les travaux de ce comité différeraient des travaux d'un comité permanent ou d'un comité législatif qui aurait été saisi d'un projet de loi? Quelle différence présenterait ce comité et quelles seraient ses responsabilités?

Mme Cohen: Ces travaux ne seraient pas différents de ceux des comités permanents, mis à part le fait qu'il serait chargé d'examiner le budget. Mais là encore, je ne vois pas pourquoi l'on n'aurait pas recours au comité permanent étant donné que de nombreux députés pourraient y siéger et que des témoins peuvent y être convoqués. Je ne sais pas si ces comités ont beaucoup de travail, mais s'ils ne sont pas occupés toute l'année, ils pourraient s'en charger.

Le président: Vous ne voyez donc aucun inconvénient à ce qu'un comité soit saisi d'un projet de loi relevant de son domaine de compétence?

Mme Cohen: Non, je n'en vois pas.

Le président: Bien. Monsieur Lawrence.

M. Lawrence: Je voudrais en revenir au secret dont il faut s'entourer lors de la préparation d'un budget et de la nécessité qui en découle d'adopter des lois à effet rétroactif lorsque le gouvernement envisage d'augmenter les impôts. Les gouvernements craignent, et vous l'avez dit vous-même, que les gens ne constituent des stocks. Et j'ai remarqué qu'on en parlait toujours lorsque les taxes frappant certains articles allaient augmenter. Je ne voudrais heurter personne, mais je pense que l'on devrait regarder du côté provincial où un plus grand nombre de taxes dont l'augmentation était jalousement gardée secrète comme les augmentations de la taxe frappant les boissons alcooliques . . . La question qu'on se pose tout le temps, et on l'a entendue encore aujourd'hui lors de la présentation du budget de l'Ontario, est: les taxes frappant l'alcool vont-elles augmenter ou non?

Cette question ne se pose pratiquement plus étant donné que les régies provinciales annoncent de plus en plus leurs augmentations, en général quelques jours et voire quelques semaines ou mois à l'avance. Et je ne crois pas qu'il y ait beaucoup d'abus. Alors je me demande si on ne pourrait pas appliquer ce même système au tabac et . . .

Mme Cohen: Oui, pourquoi pas. En fait, je pense que vous avez soulevé une question intéressante. Voyez-vous, les fuites ne sont pas tant imputables au budget lui-même, qu'au gouvernement! Et je puis vous dire que chacun sait en général si quelque chose a été décidé; les gens le savent à l'avance. Je ne me souviens pas très bien, mais en 1982, je crois, je ne connaissais personne qui n'ait pas su, et ce bien avant le 12 novembre, que les rentes différées à prime unique allaient être supprimées; par conséquent, ceux qui en voulaient une, en ont acheté. Si vous regardiez le nombre de ceux qui ont acheté une rente différée à prime unique, je vous parie qu'ils ont été plus nombreux la semaine précédant le 12 novembre.

Vous avez donc raison. Voyez-vous, si quelqu'un pensait que la taxe sur l'alcool allait augmenter, et qu'il soit gérant d'hôtel,

[*Text*]

big deal if you were a hotel, probably they would put in their order. I do not think that it is a problem.

Mr. Lawrence: Thank you.

The Chairman: Thank you. On behalf of the committee I thank you for a very, very good discussion and for your comments. Certainly they have been helpful and have been very much on target for us.

Ms Cohen: Thank you. That is good.

The Chairman: Thanks for your time. We really appreciate it.

The next meeting of the committee is this afternoon at 3.30 p.m. We are meeting in the same room with Dr. Koester, who will talk about the parliamentary process, which I think is important to all of us.

Meeting adjourned.

AFTERNOON SITTING

• 1541

The Chairman: Well, Dr. Koester, I think we will begin. We welcome you to the committee. We have been looking forward to you coming for some time now. I would just like to turn it over to you, as we are anxious to hear your comments.

Dr. C.B. Koester (Clerk of the House of Commons): Thank you very much, Mr. Chairman. I have delivered to your offices a paper containing my comments on the document this committee is studying. I did not, for that reason, think it necessary to read my paper. But I have with me an executive summary, which I do propose to read—it is two or three paragraphs—and we will touch upon the highlights of the paper proper. So I will begin in that way, and of course be ready to answer your questions afterward.

The report of the Minister of Finance on proposals designed to improve the present budgetary process has made recommendations covering various issues related to the consideration of financial matters by the House. These include fixing a budget date, incorporating borrowing authority requests into the estimates, expediting the enactment of draft technical amendments to the tax law, and giving immediate statutory effect to the collection of certain taxes prior to their adoption by Parliament. On the whole, the general thrust of these recommendations follows the direction of reform of the past 20 years.

As the press of business on the limited time of the House continues to increase, the need to plan or organize that time more effectively becomes ever greater. Any delay or obstruction only creates more pressure. The proposals of this report seek to reduce some of this pressure by regularizing the budget process. In my judgment, the basic suggestions of the report do not present serious procedural difficulties. Specific recommendations, however, might be modified to avoid any additional problems or confusions. Collapsing the borrowing authority requests into supply, for example, might jeopardize the timetable presently in operation on supply. Similarly, the

[*Translation*]

par exemple, il se constituerait des stocks. Je ne pense pas que ce soit grave.

M. Lawrence: Merci.

Le président: Merci. Madame Cohen, je voudrais vous remercier, au nom du Comité, d'être venue discuter avec nous. Vos observations nous seront certainement très utiles et ont été fort à propos.

Mme Cohen: Je vous remercie bien. Tant mieux.

Le président: Je vous remercie d'être venue, nous vous en sommes très reconnaissants.

Nous nous réunirons de nouveau cet après-midi à 15h 30, dans la même salle, heure à laquelle nous entendrons M. Koester, qui nous parlera du processus parlementaire, qui est très important pour nous tous, je crois.

La séance est levée.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Nous allons commencer, si vous voulez bien, monsieur Koester. Bienvenue au Comité. Il y a déjà quelque temps que nous attendons le plaisir de votre visite. Nous avons très hâte de vous entendre.

M. C.B. Koester (greffier de la Chambre des communes): Merci beaucoup, monsieur le président. J'ai déjà fait parvenir à vos bureaux mes vues sur le document que votre Comité est chargé d'étudier. Je n'ai donc pas jugé nécessaire de tout reprendre cet après-midi. J'ai cependant préparé un résumé de deux ou trois paragraphes que j'aimerais vous lire. Il s'agit simplement de souligner les points saillants du mémoire que je vous ai fait parvenir. Donc, avec votre permission, je vais vous lire ce résumé, et je répondrai aux questions après.

Le rapport du ministre des Finances sur les propositions d'amélioration du processus budgétaire actuel renferme des recommandations touchant divers points liés à l'examen des questions financières par la Chambre. Citons, entre autres, le choix d'une date fixe de présentation du budget, l'intégration des demandes de pouvoir d'emprunt au budget principal, l'adoption accélérée des projets de modifications techniques à la législation fiscale et l'adoption d'un mécanisme légal de préexécution fiscale. Essentiellement, ces recommandations s'inscrivent dans la veine de la réforme amorcée depuis 20 ans.

A mesure que s'accroissent les pressions sur le temps limité de la Chambre, la nécessité de planifier et d'organiser ce temps de la façon la plus efficace possible s'impose d'autant plus vivement. Tout retard ou obstruction ne peut qu'intensifier ces pressions. Or, les propositions contenues dans le rapport visent à les atténuer dans une certaine mesure en régularisant le processus budgétaire. À mon avis, les principales propositions du rapport ne présentent pas de graves problèmes du point de vue de la procédure. Certaines recommandations précises auraient toutefois avantage à être modifiées si l'on veut éviter de créer des problèmes supplémentaires ou d'alimenter la

[*Texte*]

report does not make clear that Ways and Means motions that are to have immediae statutory effect should be kept distinct from the standard Ways and Means motions.

I would urge the committee, in evaluating this report, to keep in mind two related points. The need to organize the time of the House more efficiently should be balanced by a just regard for flexibility, as there is a risk that the House could unduly bind itself if it overregulates the budget process. Secondly, any reforms to the budget process should be developed within a broader context; in recommending changes, the committee should anticipate their impact on the entire operations of the House of Commons. The need to dispatch financial business efficiently should not conflict with the right to consider legislation thoroughly.

Within the present scheme of the parliamentary calendar, there is an opportunity to debate bills in each of the three terms—autumn, winter and spring. This would likely change if the proposals of the report were fully implemented. By concentrating the business of the budget in the spring term, together with the estimates and supply days, there will be less opportunity in that term to debate non-financial bills. My purpose is simply to draw these two points to the attention of the committee. Any decision about them rests entirely with the committee, and later with the House.

The paper circulated to your offices in advance of this meeting explains more fully my assessment from a procedural point of view of the recommendations to improve the budgetary process. I would be pleased now to answer any questions you might have on my paper or any other area related to the budget.

The Chairman: Maybe, Dr. Koester, I can begin and then the other members of the committee can just let me know if they have questions.

Obviously you have come to one of the main problems we have been looking at in terms of the committee, because virtually everyone that has appeared before us has an interest in a parliamentary or a budget schedule that is much more convenient for them. It ties into them, whether they have businesses interests, whether they have lobby interests, whether they have any other type of interest.

• 1545

Several people who have appeared before us have suggested a schedule that really begins in the fall, with an economic statement of some sort, stating broad conditions of the country. A budget would come forward in January and February and the draft bills would tail out, with completion at the end of June. I am wondering, with your experience—you

[*Traduction*]

confusion. Le fait d'intégrer les demandes de pouvoir d'emprunt à l'étude des subsides, par exemple, risque de perturber le calendrier actuellement en vigueur à cet égard. De même, le rapport ne précise pas que les motions des voies et moyens qui doivent entrer en vigueur immédiatement devraient être distinctes des motions des voies et moyens ordinaires.

J'invite le Comité à garder constamment à l'esprit deux points connexes dans son évaluation du rapport. Premièrement, il convient de rechercher un juste équilibre entre la nécessité de maximiser le temps de la Chambre et un légitime souci de souplesse. En réglementant de trop près le processus budgétaire, la Chambre risque de s'astreindre à des obligations indues. Deuxièmement, toute réforme du processus budgétaire devrait être pensée dans un contexte plus vaste. En recommandant des changements, le Comité devrait prévoir leur effet sur le fonctionnement global de la Chambre. La nécessité de régler avec diligence les questions financières ne devrait pas entrer en conflit avec le droit des parlementaires de procéder à un examen approfondi des mesures dont ils sont saisis.

Aux termes du calendrier parlementaire actuel, la Chambre a le loisir d'étudier des projets de loi au cours des sessions de l'automne, de l'hiver et du printemps. Or, cette situation serait vraisemblablement amenée à changer si les propositions du rapport étaient appliquées dans leur intégralité. Si l'on concentre l'étude des questions budgétaires au cours de la session du printemps, en plus de celle du budget principal et des subsides, le temps qu'il sera possible de consacrer à l'examen de mesures non financières sera fatalement réduit. Mon propos est tout simplement d'attirer l'attention du Comité sur ces deux points. Il va sans dire que toute décision à ce sujet appartient entièrement au Comité et à la Chambre.

Dans le document qui a été distribué dans vos bureaux avant la tenue de la réunion, vous trouverez un exposé plus détaillé de mon évaluation des propositions d'amélioration du processus budgétaire du point de vue de la procédure. Je répondrai maintenant volontiers à toutes les questions que vous pouvez avoir au sujet de ce document ou de toute autre question relative au budget.

Le président: Je vais commencer, monsieur Koester, les autres membres du Comité n'ont qu'à me l'indiquer s'ils désirent poser des questions.

Vous avez identifié l'un des principaux problèmes auxquels le Comité a à faire face. Presque tout le monde a intérêt à ce que le calendrier parlementaire ou budgétaire soit beaucoup plus pratique. Tout le monde a un intérêt dans ce calendrier que ce soit du point de vue de la conduite des affaires, de l'activité de lobby ou autre.

Plusieurs témoins ont proposé au Comité un calendrier qui commence à l'automne, avec une déclaration économique quelconque, qui fasse le point de la situation au pays. Suivraient ensuite en janvier ou en février un budget et des projets de loi pertinents dont l'examen serait terminé en juin. Puisque vous en avez parlé un peu au sujet du processus qui suivrait le

[*Text*]

alluded to it in terms of dealing from the budget on—what kind of time constraints do you think we would have? If we were to go, say, to an economic statement, with the tabling of discussion papers, do you think that would allow the speeding up of the process through the House of Commons and through the committees after the budget date? In other words, do you think it would speed up the actual budget bills?

Dr. Koester: Mr. Chairman, I think there is a little confusion in this area about the budget process, as it exists at the moment. There seems to be concern that it is an unwieldy, cumbersome process fraught with delay, that what we really should do is change the Standing Orders or change the procedure to speed it up. I think it is important for the committee to look very carefully at what the present budgetary process is, what the Ways and Means process is. I cannot see that the procedures themselves add significantly to the delay of the budget bill.

Let me take you through the process, the introduction first of all of a notice of Ways and Means. This is done by a Minister at any time in the House. The next thing that happens is that the Minister designates a day for the consideration of that Ways and Means motion. That is all that happens then: Mr. Speaker, I ask you to designate a day for the consideration of this motion. It is up to the government then to put down that Ways and Means motion as an item of government business on that particular day, and the motion is adopted without debate. The process so far . . . it happens with the snap of a finger.

We had an example just last week where we did divide on a Ways and Means motion. I suppose the bells could have rung all day long and there would have been a delay in that sense, but that is rare. The next thing, once a Ways and Means motion has been adopted or concurred in, as the proper expression is, the government introduces a bill based on that Ways and Means motion. With most bills there are two motions required at the time of introduction: a motion for leave to introduce; a motion for first reading.

But because a budget bill is based on a Ways and Means motion and concurrence in that motion is regarded as an order to bring in the bill, you do not need the first of those two motions. You do not need a motion for leave to introduce. You need simply the second motion—motion for first reading—which again is nondebatable. We have got this budget bill past the first reading stage without a single debate, a single opportunity for delay, except perhaps if the opposition chooses to use the strategy of the bells to delay that process.

That is followed by a second reading debate which can be long or short, in just the same way that a second reading debate on any other bill can be long or short. Once the bill has passed second reading, it goes now to a legislative committee. Again, the timetabling in the committee is a matter for the committee itself to decide. But this is no different from any other piece of legislation—report stage follows, third reading follows.

[*Translation*]

budget, quels pourraient être les délais dans une telle situation? S'il y avait une déclaration économique, avec dépôt des documents de discussion, le processus postbudgétaire serait-il accéléré à la Chambre des communes et aux comités? L'examen des projets de loi pertinents serait-il effectué plus rapidement?

M. Koester: Monsieur le président, le processus budgétaire donne lieu à un peu de confusion actuellement. Les gens ont l'impression que le processus est trop rigide, trop encombrant, qu'il donne lieu nécessairement à des retards, et que le Règlement de la Chambre et la procédure devraient être modifiés pour l'accélérer. Il est important que le Comité comprenne très bien comment fonctionne le processus budgétaire et le processus des voies et moyens actuellement. À mon avis, ce n'est pas tellement la procédure qui retarde l'examen des projets de loi budgétaires.

Passons en revue le processus actuel, qui commence par l'introduction d'un avis de motion des voies et moyens. Le ministre peut présenter un tel avis à n'importe quel moment à la Chambre. Ensuite, le ministre désigne une journée pour l'examen de cette motion des voies et moyens. Il suffit au ministre d'en faire la demande au président de la Chambre. Le gouvernement inscrit alors cette motion des voies et moyens comme affaire du gouvernement pour une journée en particulier et la motion est adoptée sans débat. Donc, tout peut se faire en criant lapin.

Nous avons eu l'exemple la semaine dernière d'une motion des voies et moyens qui a donné lieu à un vote. Il aurait pu y avoir retard en ce sens que la sonnerie aurait pu se faire entendre toute la journée, mais c'est rare. Une fois que la motion des voies et moyens a été adoptée ou approuvée, le gouvernement présente un projet de loi qui se fonde sur cette motion des voies et moyens. Dans la plupart des cas, deux motions sont nécessaires à ce moment-là, une motion demandant la permission d'introduire le projet de loi et une motion portant première lecture.

Cependant, comme un projet de loi budgétaire se fonde sur une motion des voies et moyens et que l'approbation de cette dernière motion est considérée comme un ordre de présentation d'un projet de loi, la première étape n'est pas nécessaire. La motion demandant la permission de présenter le projet de loi est superflue. Seule la deuxième motion, la motion portant première lecture, est obligatoire, et elle ne fait pas l'objet d'un débat non plus. Donc, le projet de loi budgétaire peut se rendre jusqu'à l'étape de la première lecture sans un seul débat, sans un seul retard, sauf si l'Opposition choisit d'utiliser la stratégie de la sonnerie pour retarder tout le processus.

Vient ensuite l'étape de la deuxième lecture, qui peut être longue ou brève, comme dans le cas de n'importe quel autre projet de loi. Et cette étape franchie, le projet de loi se retrouve en comité législatif. Là encore, le temps que prend le comité dépend du comité lui-même. Mais il en est de même pour n'importe quel autre projet de loi. Suivent les étapes du rapport et de la troisième lecture.

[*Texte*]

• 1550

So the argument that the budgetary process or the Ways and Means process is fraught with delays I think is a specious argument, because the delays certainly are not procedural delays; they are partisan or political delays, depending on how the House reacts to the particular measure. No greater delay is involved there than is involved in any other piece of contentious legislation.

There is one more element about this process, however, which is not a procedural element but which may give the appearance of delay in the process; and that is, between the time the government tables a notice of Ways and Means and the time it gets around actually to moving concurrence in that notice, there can be a short or a very long period of time. But that decision is entirely in the hands of the government.

We had a notice tabled by Mrs. McDougall last week. She asked that the day be designated immediately on tabling. The next day or the day after that the motion was concurred in. The bill was introduced. She moved second reading of it this morning.

But you will also notice, if you look at the *Order Paper*, that there is a long list of Ways and Means motions standing on the *Order Paper which have been there since—what was budget day?—May 30 or last spring some time.

I acknowledge there are delays in the process, but I think you ought to be clear that these delays are not procedural delays. They are not delays built in by the Standing Orders.

The Chairman: We as a committee have had that brought to us quite a bit. We realize it is not a procedural delay. In fact, the biggest delay has been the Department of Finance not tabling its bills. That has become really obvious. That goes on in some cases for years, waiting for the draft bills or the bills finally to hit the House.

It seems to me as we as a committee have worked, many of our witnesses have suggested they do not want to see that continue. They want to see those bills either dealt with or dropped within a fixed time period. So the reason for my question is if we as a committee were to say, listen, we want those bills tabled with the budget, and there would be an automatic . . . they would lapse, say, at the end of June, if we had the budgets coming in in February. Is that sort of thing procedurally possible? What kind of constraints, what kind of pressures would that put on Parliament, where the government has to deal with a bill tabled at the time of the budget—assuming January or February—and if it is not dealt with by the end of June the bill dies; the Ways and Means motion would die and would not carry through?

Dr. Koester: I see no difficulty with that. It would retain the flexibility available to the government now, with a final cut-off period, and it would be perfectly within the power of the government on September 9 to reintroduce the notice if they so wished. It might be a way of cleaning off the *Order Paper*. So that proposal I have no difficulty with whatsoever.

[*Traduction*]

L'argument selon lequel le processus budgétaire ou le processus des motions de voies et moyens se prête à toutes sortes de retards est donc spécieux, parce que les retards qui se produisent ne sont certainement pas des retards de procédure, ils sont dus à des débats partisans ou politiques, selon l'humeur de la Chambre. Et de toute façon, les retards ne sont pas plus longs que dans le cas de n'importe quelle autre mesure législative contestée.

Il y a cependant un élément du processus qui, même s'il n'est pas un défaut de procédure, peut donner l'impression d'être un défaut de procédure, à savoir qu'entre le moment où le gouvernement dépose un avis des voies et moyens et le moment où il demande l'approbation de cet avis, il peut s'écouler une certaine période. C'est quelque chose qui relève entièrement du gouvernement.

La semaine dernière, un avis a été déposé par Mme McDougall. Elle a tout de suite demandé, au moment du dépôt, la désignation d'une journée. La motion a été approuvée le lendemain ou le surlendemain. Le projet de loi a été présenté. Et la ministre a proposé ce matin la deuxième lecture.

Vous remarquerez tout de même qu'il y a un certain nombre de motions de voies et moyens inscrites au *Feuilleton* depuis au moins le jour du budget, le 30 mai, ou le printemps.

Je puis donc admettre que le processus donne lieu à des retards, mais je précise que ces retards ne sont pas dus à la procédure elle-même. Ils ne sont pas dus à des articles du Règlement.

Le président: C'est quelque chose qui a été souligné au Comité à quelques reprises. Nous savons que ce ne sont pas des retards dus à la procédure. De fait, les retards les plus considérables sont causés par le ministère des Finances, qui omet de déposer les projets de loi. C'est ce qui apparaît clairement. Il faut parfois des années avant que les projets de loi ne parviennent finalement à la Chambre.

Au cours de notre étude, nous avons entendu beaucoup de témoins nous dire que cette situation ne peut plus continuer. Selon eux, les projets de loi doivent être étudiés ou abandonnés dans un délai fixe. Si, en tant que Comité, nous recommandions que ces projets de loi soient déposés en même temps que le budget, avec une date limite pour leur étude qui tomberait à la fin de juin, le budget étant présenté en février, vous verriez des difficultés du point de vue de la procédure? Selon vous, quelles sont les pressions qui s'exerceraient sur le Parlement si le gouvernement était forcé de déposer ces projets de loi en même temps que le budget, lequel surviendrait en janvier ou en février, et si la date limite pour leur étude tombait en juin, en ce sens que la motion de voies et moyens tomberait en désuétude à ce moment-là?

M. Koester: Je ne vois pas de problème en ce qui me concerne. Même avec une date limite, le gouvernement garderait une certaine souplesse. Et il aurait toujours le loisir de présenter son avis de nouveau le 9 septembre suivant. Ce serait peut-être une façon de nettoyer le *Feuilleton*. Je n'y verrais pas d'inconvénient.

[*Text*]

Mr. Halliday: Mr. Chairman, Dr. Koester has pointed out very clearly that from a procedural point of view the problem does not lie in the Standing Orders. It probably lies, I am surmising, more and more with government; with the executive branch. I think what we have been listening to... other witnesses have been people from off the Hill fed up with the delay from whatever source. We have also listened to our own colleagues who are fed up with the delay, over which they have no control. As Dr. Koester has hinted in an indirect way, it is really the executive branch that has the power to bring in these motions and then the subsequent bill.

So I guess we are trying as a committee to see if we cannot find a way to put some pressure, directly or indirectly, on the government to bring in its motions and then bring in its legislation too, in a more rapid way.

The Chairman: That is right, exactly.

• 1555

Mr. Halliday: And then, as Dr. Koester says, there is no reason for any delay once they get it into the House.

The Chairman: That is right.

Dr. Koester: I think, if I might comment on that, Mr. Chairman. Has anyone drawn to the attention of the committee John Stewart's book on procedure in the Canadian House of Commons? There is a very interesting chapter in that book on the Ways and Means procedure. It is John Stewart's *The Canadian House of Commons; Procedure and Reform*, McGill-Queen's University Press, Montreal and London, 1977.

The Chairman: I am not sure, but I believe we have that in our briefing book. I remember seeing it, I think.

Dr. Koester: Good. If you have it I think it would be a document well worth distributing to the members of the committee because Professor Stewart does review the old process of Ways and Means prior to 1968. He explains the reasons for the changes that took place then and he has some rather interesting things to say about the reasons for this slightly different procedure dealing with the taxation bill. Mind you, he sets aside entirely the historical reasons. Ship money in the time of Charles I, for example. Nothing is certain except death and taxes. Nothing was certain, in those days, except death. Taxes, indeed, were uncertain. Therefore it was important for the House of Commons to be apprised that here was the Crown asking for additional money, and they developed special procedures for dealing with it. Those reasons have all gone now, but we are left with some of the old procedures, namely, the Ways and Means motion.

The reason for the Ways and Means motion is that once it has been concurred in, it has a limiting effect on the bill. You cannot amend the bill to raise the tax. If it is decided that the original tax was too low, then you have to start the process again with a new Ways and Means motion. That is a procedural technique to preserve the financial integrity of the government, that the government is responsible for the raising

[*Translation*]

M. Halliday: Monsieur le président, M. Koester a indiqué clairement que ce n'était pas la procédure prévue par le Règlement qui était en cause. La faute est imputable de plus en plus au gouvernement, à l'exécutif. Nous avons entendu des témoins de l'extérieur de la colline nous dire qu'ils en avaient assez de ces retards, quelle qu'en soit la cause. Nous avons entendu de nos propres collègues déplorer ces mêmes retards, sur lesquels ils n'ont aucun contrôle. Mais comme M. Koester l'a laissé entendre, c'est à l'exécutif qu'il appartient de présenter ces motions, ainsi que les projets de loi pertinents.

Donc, ce que nous devons essayer de faire en tant que Comité, c'est pousser le gouvernement, directement ou indirectement, à présenter plus rapidement ses motions et ses projets de loi.

Le président: C'est juste.

M. Halliday: Après, comme l'a fait remarquer M. Koester, il n'y a pas de raison que le processus tarde à la Chambre.

Le président: En effet.

M. Koester: À ce sujet, monsieur le président, quelqu'un a-t-il attiré l'attention du Comité sur le livre de John Stewart traitant de la procédure à la Chambre des communes canadienne? Il contient un chapitre très intéressant sur les motions de voies et moyens. Le livre de John Stewart est intitulé: *The Canadian House of Commons; Procedure and Reform*, et est publié par les Presses des universités McGill-Queen's, Montréal et London, 1977.

Le président: Je ne suis pas sûr, mais je pense que nous l'avons dans notre documentation. Je me souviens de l'avoir vu.

M. Koester: Ce serait un excellent document à faire distribuer à tous les membres du Comité, parce que le professeur Stewart y décrit l'ancien processus des motions de voies et moyens avant 1968. Il explique les raisons des changements qui ont été apportés. Il a des choses assez intéressantes à dire au sujet des raisons de la procédure quelque peu différente dans le cas des projets de loi fiscaux. Il écarte tout à fait les raisons historiques. L'argent pour les bateaux à l'époque de Charles Ier, par exemple. On ne peut être certain que de la mort et des impôts. À cette époque, on ne pouvait être certain que de la mort. Les impôts étaient loin d'être certains. La Chambre des communes devait être tenue au courant en tout temps des demandes d'argent supplémentaire de la part de la Couronne. C'est la raison pour laquelle il y avait une procédure spéciale. Si ces raisons historiques sont disparues maintenant, nous nous retrouvons quand même avec certaines vieilles procédures, en particulier pour les motions de voies et moyens.

Les motions de voies et moyens ont cette particularité qu'une fois adoptées, elles imposent certaines limites aux projets de loi. Les projets de loi ne peuvent pas être ensuite modifiés de façon à augmenter les impôts. Si l'on s'aperçoit par la suite que les estimations étaient trop basses, il faut recommencer à partir du début, en présentant une nouvelle motion de voies et moyens. C'est une procédure qui est

[*Texte*]

of taxes and the spending of money, in the same way that the Royal Recommendation is another procedural technique for preserving the financial integrity of the government with respect to the expenditure of money. It is also a useful element, or useful document, in warning the interested parties as to what is coming. You get this warning through the Ways and Means process sooner than you get it if you simply introduce a bill. By laying the notice on the table the government is required to say, when we do introduce our legislation this is what it is going to do, either in general terms or in very specific terms.

All those notices on the *Order Paper*, those are Ways and Means notices that taxpayers can read and they know that the government is thinking along these lines, but that since no bill has been introduced the government has not committed itself to the policy. They can indeed make representation and the policy may indeed be changed and the motion may indeed be allowed to die on the *Order Paper* and be replaced by something a little more acceptable. So it is a useful sort of taxation balloon, if you like. Therefore—and this I say in the context of your comment, Dr. Halliday—the point is elaborated in Stewart's book and I commend it to the members of your committee.

The Chairman: Thank you. Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Thank you, Mr. Chairman. Last evening, I believe it was, we had a witness who took us through the process the Australians use for setting a budget, the consultation that goes on prior to the budget and the processes they go through in the House. We did not get down to techniques as to whether they still use the Ways and Means motion or not.

• 1600

I am not sure that they have to. It sounds as if when they lay the budget on the table on budget night along with it are presented all of the bills that will be necessary to implement that budget so tax lawyers, accountants and ordinary people know with precision what the government is proposing along with the budget. I think that is the kind of recommendation that struck a chord here in this committee because again that, along with the deadline they use, gives the appearance at least of the House being in control of taxation matters. Within three or four months they have either approved or they have rejected all of the matters that are before the House.

Of course it depends upon an adequate feeling of consultation beforehand, and because of the cut-off I would suppose it sends a very rapid signal—in political terms rapid—that within a year everybody will have another chance to try to get their message through to the department and the Ministers for the next budget process.

It seems to be quite attractive from a procedural point of view. Are there any things that come to mind . . . ? I am not sure if you spent any time looking at the Australian model.

[*Traduction*]

destinée à préserver l'intégrité financière du gouvernement. C'est le gouvernement qui est chargé de lever les impôts et de dépenser l'argent qu'ils rapportent. Il en va de même pour la recommandation royale. C'est une autre procédure qui est destinée à préserver l'intégrité du gouvernement au niveau des dépenses. Ce sont des procédures utiles, des documents utiles, en ce sens qu'ils servent d'avertissement aux parties intéressées. L'étape de la motion de voies et moyens survient bien avant celle de la présentation du projet de loi. Lorsque le gouvernement dépose son avis de motion, il est tenu d'indiquer, soit de façon générale, soit de façon précise, quelles sont ses intentions.

Tous ces avis au *Feuilleton* sont des avis de voies et moyens qui indiquent aux contribuables que le gouvernement envisage de faire telle ou telle chose. Comme aucun projet de loi n'a encore été présenté, cependant, c'est une indication que le gouvernement n'a pas encore pris de décision définitive. Les contribuables ont encore la chance de présenter des instances, et la politique du gouvernement peut être modifiée. La motion peut mourir au *Feuilleton* et être remplacée par quelque chose de plus acceptable. C'est donc en quelque sorte un ballon d'essai en matière de politique fiscale. C'est un point que je voulais relever à la suite de ce que vous avez dit, monsieur Halliday. C'est également quelque chose qui est très bien expliqué dans l'ouvrage de Stewart, et je le recommande aux membres du Comité.

Le président: Merci. Monsieur Althouse.

M. Althouse: Merci, monsieur le président. Je pense que c'est hier soir que nous avons entendu un témoin nous parler du processus budgétaire qu'utilisent les Australiens, de la consultation qui précède le budget en Australie et des étapes qu'il doit suivre. Nous ne sommes pas entrés dans les détails suffisamment pour savoir si des motions de voies et moyens sont encore utilisées.

Je ne suis pas persuadé qu'ils soient tenus de le faire. Vous savez, le soir du budget, le gouvernement dépose en même temps que son budget tous les projets de loi nécessaires à sa mise en vigueur. Cela veut donc dire que les avocats spécialisés en droit fiscal, les comptables et les simples citoyens connaissent très bien les intentions du gouvernement. Le Comité a dû formuler cette recommandation, car cette mesure, combinée à l'échéance, donne l'impression que la Chambre a vraiment la main haute sur les questions d'ordre fiscal. Et toutes les questions soumises à la Chambre sont réglées en dedans de trois ou quatre mois.

Bien sûr, tout dépend de la manière dont les consultations préalables se sont déroulées. Et si elles se sont avérées satisfaisantes, tout le monde aura l'occasion en dedans d'un an, ce qui est très rapide en termes politiques, de faire connaître son point de vue au ministère et au ministre pour le prochain cycle budgétaire.

Cela me semble être une très bonne idée sur le plan de la procédure. Y a-t-il autre chose? Je ne sais pas si vous avez étudié le modèle australien.

[*Text*]

Dr. Koester: No, I regret . . .

Mr. Althouse: Basically, it is a process that mostly occurs outside of the House. That is the main thing about the process. Once it hits the House, we, for the moment, cannot see anything wrong with it.

Dr. Koester: Well, I am really not in a position to comment having not looked in any detail at that.

I think if you are asking me the question as to whether you need these Ways and Means motions then my answer would be that at the moment they are really not doing you any harm. The Ways and Means motion, the notice of Ways and Means, provides a window and it does not delay you. It is not delaying you at all because up to and including first reading everything is done without debate. So if you abolish the Ways and Means process, introduce a bill with motion for leave and motion for first reading, I do not know that you have gained very much and you may have lost something procedurally in that, as I said earlier, this Ways and Means motion does set an upper limit on the level of taxation and it reinforces ministerial control of the budget process.

Mr. Althouse: Another suggestion that has come forward from a number of witnesses was the manner in which we handled the borrowing authority. There is some ongoing discussion, almost disputes, as to where or whether that should be still a part of any new procedure. Some are suggesting that it follow something like the Ways and Means procedure where it comes down on budget night, and then others have been asking: Well, since budget night is basically a statement of where the revenue is going to come from, is that the place to decide how much extra borrowing there should be to cover off expenditures, or should that borrowing authority await a statement of the estimates so we have something for us simple-minded parliamentarians that will tie to where the money is going to be spent, and if there is going to be more money spent than there was revenue then you have the borrowing authority attached to that set of motions so we can try to make some comparisons? At the moment it is very hard to see any relationship among the three numbers as they come in.

I guess it is basically a psychological problem, but in light of the fact that your paper mentions Speaker Jerome's ruling in December 1975 where he made certain that supply bills, at least, could not be accompanied by a borrowing authority, would the borrowing authority have to be a separate bill and would it simply be the government's prerogative as to whether to introduce it at the same time as one or the other of the recommendations, or could we change the rules in a way that would overcome the problem Speaker Jerome had about them going together?

• 1605

Dr. Koester: Yes. Well, you understand Mr. Jerome's problem, or the problem the House experienced and upon which Mr. Jerome ruled. The business of supply goes through the House under what is in effect an allocation of time built into the Standing Orders that certain things have to happen by certain dates. The House has followed that process rather

[*Translation*]

M. Koester: Non, c'est dommage . . .

M. Althouse: Le système australien se déroule en grande partie à l'extérieur de la Chambre. C'est son élément le plus remarquable. Il est ensuite déposé à la Chambre. Et pour l'heure, il ne pose aucun problème.

M. Koester: Nous ne l'avons pas examiné dans le détail; je ne puis donc en parler en ce moment.

Si ce que vous voulez, c'est mon avis au sujet des motions de voies et moyens, je ne puis que vous dire qu'elles ne vous font aucun tort à l'heure actuelle. Les motions, les avis de voies et moyens vous ouvrent une porte et ne vous entravent pas. Ces motions ne constituent pas un obstacle, du fait qu'il n'y a aucun débat jusqu'au moment de la première lecture. Vous n'auriez pas, à mon avis, avantage à remplacer le processus des voies et moyens par un projet de loi avec motion d'autorisation et motion en première lecture. Vous risquez même d'y perdre un peu sur le plan de la procédure. En effet, cette motion de voies et moyens impose un plafond à l'assiette fiscale et renforce le contrôle du ministère sur le processus budgétaire.

M. Althouse: D'autres témoins nous ont fait des recommandations sur le pouvoir d'emprunt. Il y a même presque une controverse à l'heure actuelle sur l'opportunité de conserver cet élément dans notre nouvelle structure. D'aucuns recommandent que nous continuions de déposer une motion de voies et moyens le soir du budget. Mais d'autres se demandent si le soir du budget est vraiment le moment opportun de déterminer combien il faudra emprunter pour couvrir les dépenses, puisque le discours consiste essentiellement en une description de la source des revenus. Nous nous demandons, nous, simples parlementaires, s'il ne vaudrait pas mieux assortir les prévisions budgétaires de ce pouvoir d'emprunt, ce qui nous permettrait de voir exactement comment les deniers publics seront dépensés. Ainsi, lorsque les dépenses sont supérieures au revenu, le pouvoir d'emprunt pourrait être annexé à une série de motions, ce qui nous permettrait de faire quelques comparaisons. Il est très difficile, à l'heure actuelle, d'établir un lien entre les trois ensembles de données qui nous sont fournis.

C'est sans doute un simple problème d'ordre psychologique. Dans votre mémoire, vous avez parlé de la décision que le président Jerome a rendue en décembre 1975. Il précise en effet dans cette décision que les projets de loi de subsides, du moins, ne peuvent être accompagnés d'un pouvoir d'emprunt. Est-ce que cela veut dire par conséquent que le pouvoir d'emprunt doit faire l'objet d'un projet de loi distinct? Ou alors, le gouvernement est-il habilité à déposer ce projet de loi en même temps que l'une ou l'autre de ces recommandations? Ou alors, pouvons-nous modifier le Règlement de manière à contourner cette décision du président Jerome?

M. Koester: Je vois. Mais vous comprenez le problème de M. Jerome, ou plutôt le problème de la Chambre que M. Jerome a été appelé à trancher. La Chambre doit traiter de la question des subsides dans la période prévue au Règlement, très précis à cet égard. Et la Chambre a toujours appliqué le Règlement à la lettre. Elle n'a jamais profité de possibilités de

[*Texte*]

rigidly. Although there are opportunities for additional debate, the House has not taken advantage of those opportunities. The debate on the estimates takes place in standing committee. The bill itself is not introduced until the final allotted day in the period. Even then, you will recall, the distribution of that bill is done by unanimous consent at the beginning of the sitting on that final allotted day.

The argument is that the members later on tonight will be required to vote first, second, and third reading of this bill; can we give them the advance warning by showing them the bill? So we distribute the bill at 11 a.m. and the question is put at 5.45 p.m. for first reading, for second reading, Committee of the Whole, and finally for third reading.

Now Mr. Jerome's point was that for a committee to have considered the estimates, that is fine; but then for the bill suddenly to include a borrowing authority without any chance for the House to debate he thought was improper. If, on the other hand, the procedure had been a little different and the House had had a day's debate, two day's debate, three day's debate—I do not know what—Mr. Jerome may have ruled a little differently. But there is also another element in that: Jerome ruled on a supplementary supply bill, and we have not really tested this against the main supply bill.

So what you are asking is whether I have any procedural reason for suggesting that the borrowing authority be attached to supply or be attached to Ways and Means or be considered separately. Well, it is no procedural reason—sort of reasons in logic or reasons in clarity. The supply bill has a Royal Recommendation attached to it, which would not apply to the borrowing authority should they really be combined under those circumstances. I would have that kind of criticism to make, and my preferance is for a separate borrowing authority bill.

Mr. Althouse: We will probably find all we can do is recommend that they come very close together, rather than try to enforce that the . . .

Dr. Koester: I think it is clear to the House what they are doing. If they are asked to vote supply, it is clear and simple. If they are asked to vote the income tax or the excise tax, it is clear and simple. If they are asked to vote borrowing, that is straightforward as well—and I think there is an advantage in that.

The Chairman: When we were in France with the McGrath committee, they had a procedure that I found very fascinating and would like to have seen looked at for the Canadian House with regard to the scheduling of business in the House of Commons. The way I understand they do it is the Speaker calls a meeting of the three house leaders and says to them here are the bills, this is the time I suggest for Bill A in committee, Bill A in the house through the various stages, and here is the amount of time I would allot for debate; then he goes through the list, and then it becomes a matter of negotiation between the house leaders and the speaker. I found this fascinating, because watching the House, I think that has been one of our problems, getting agreement on how long the bill

[*Traduction*]

débat supplémentaire. C'est au comité permanent que se déroule le débat sur le budget. Le projet de loi n'est déposé que le dernier jour prévu à cet effet. Et vous vous souviendrez même que le projet de loi est distribué par consentement unanime au début de la séance le dernier jour.

L'idée, c'est que, comme les députés seront appelés à voter en première, deuxième et troisième lectures le soir même, il vaut mieux ne pas leur montrer le projet de loi d'avance. Ils reçoivent donc leur copie du projet de loi vers 11 heures et le vote se déroule vers 17h45 pour la première, la deuxième lecture, le comité plénier et, enfin, la troisième lecture.

M. Jerome n'avait rien contre le fait qu'un comité se penche sur les prévisions budgétaires. Mais il était contre le fait qu'un projet de loi soit assorti d'un pouvoir d'emprunt sans que la Chambre ne puisse en débattre. À mon avis, la décision de M. Jerome n'aurait pas été la même si une, deux ou trois journées avaient été mises de côté pour débattre de ce projet de loi. Mais il y a aussi une chose qu'il ne faut pas oublier. En effet, M. Jerome a rendu une décision sur le projet de loi sur les subsides supplémentaires. Nous n'avons pas vraiment fait l'expérience pour ce qui concerne le projet de loi sur les principaux subsides.

Vous voulez donc savoir si j'ai des raisons de procédure pour recommander que le pouvoir d'emprunt soit relié aux subsides, aux voies et moyens, ou encore qu'il soit déposé séparément. Eh bien, je n'ai aucune raison de procédure. Il s'agit plutôt de raisons d'ordre logique ou de clarté. Le projet de loi sur les subsides est assorti de recommandations royales qui ne s'appliqueraient pas aux pouvoirs d'emprunt s'ils étaient reliés dans les circonstances. C'est pourquoi j'opte plutôt pour un projet de loi distinct.

M. Althouse: À mon avis, nous ne pourrons que recommander qu'ils soient déposés très près l'un de l'autre, plutôt que d'essayer d'appliquer . . .

M. Koester: À mon avis, la Chambre est parfaitement au courant. Si on lui demande de voter sur des subsides, c'est clair et précis. Et si on leur demande de voter sur l'impôt sur le revenu ou les droits d'accise, c'est aussi très simple. Et si on leur demande de voter sur le pouvoir d'emprunt, c'est également très direct et, à mon avis, cela présente beaucoup d'avantages.

Le président: Le Comité McGrath a découvert en France une procédure fort intéressante pour ce qui est d'établir le calendrier législatif de la Chambre des communes. Le président convoque une réunion des trois leaders à la Chambre et leur dit quels sont les projets de loi. Il leur fait des recommandations sur la durée des diverses étapes des projets de loi, comme l'étude en comité, les débats, et ainsi de suite. Il leur soumet une liste qui fait ensuite l'objet de négociations entre le président et les leaders à la Chambre. J'ai trouvé ce système fort intéressant, parce que je trouve que l'on gaspille beaucoup de temps. En effet, nous avons souvent eu beaucoup de difficulté à nous entendre quant à la durée de l'étude d'un projet de loi. Avez-vous étudié l'opportunité d'adopter un

[*Text*]

should be. I think we waste a lot of time. Have you looked at a process like that? Do you think it would have any application in terms of the budget process in the Canadian House of Commons?

• 1610

Dr. Koester: The quick answer is, no, Mr. Chairman. I have not looked at the process in France. You will forgive me for saying, though, that the French system is significantly different from our own, and the application of some of their techniques might indeed distort the very constitutional or fundamental principles of our system. I have looked with greater care, however, at the way business is managed in the House of Commons at Westminster, and it is managed there after a great deal of very careful consultation amongst the parties. I think that is one of their strengths which we have not yet developed past the most elementary level.

There is also another feature of the way the British House of Commons operates which we are only just beginning to develop, and that is the allocation of time. I think, as I read the document *The Canadian Budgetary Process—Proposals for Improvement*, it seemed to me that the thrust of this document was to build into the Standing Orders some kind of allocation of time in the same way that we have for supply proceedings.

It becomes very, very complicated because almost every case is different. If this House of Commons were to examine the issue of the allocation of time and was to come to terms with a system that is effective and useful, I think the concerns this committee might have about the regular processing of budget bills, the regular processing of borrowing authority, for example, would become a non-issue.

What I am saying is that, in Britain, not only is there an extensive and very subtle process of consultation but, also, there is a system of allocation of time which envisages the whole series of stages of the legislative process. It is that an allocation of time motion can include second reading, committee, report stage and third reading—all in one motion. We can do it by one stage at a time. What this document is looking for is an allocation of time built into the Standing Orders.

I think there would be great advantage, not only to the budgetary process but to other processes in the House of Commons, if this House could come to grips with the issue of allocating time, so that you could say a 3-day, a 6-day, or a 20-day, second reading debate is what is necessary on this bill, followed by so many days in committee, so many days at report stage.

Then the Speaker could be involved, because the Speaker would be applying the decision of the House as he applies it now, without becoming part of the process and, therefore, open to the accusation that he is either pushing on behalf of the government or delaying on behalf of the opposition.

The Chairman: May I just ask you to expand that a little bit more, because I am not sure that I understand it. The Speaker could become involved in the process you have just outlined . . . but then I lose it . . .

[*Translation*]

système semblable? Pourrait-on appliquer ce système au processus budgétaire à la Chambre des communes canadienne?

M. Koester: Ma réponse sera très brève, monsieur le président. Non. Nous n'avons pas étudié ce processus français. Je tiens également à signaler que le système français est très différent du nôtre et que nous courons un grave danger en adoptant certaines de leurs méthodes. En effet, elles pourraient avoir une incidence négative sur nos principes constitutionnels et fondamentaux. J'ai cependant étudié avec beaucoup de soin la procédure appliquée à la Chambre des communes, à Westminster. Il y a également là-bas beaucoup de consultations entre les partis. C'est un des points forts de ce système, et nous n'avons pas réussi à dépasser le niveau le plus primaire.

Il y a également à la Chambre des communes britannique un autre élément que nous sommes en voie d'adopter. Je veux parler des limites de temps. J'ai lu votre document intitulé: «Le processus budgétaire canadien: propositions d'amélioration». J'ai cru comprendre que le but visé par ce document était d'intégrer au Règlement des limites de temps comme celles qui s'appliquent actuellement aux débats sur les subsides.

Mais tout cela est très compliqué, parce que chaque cas est unique en soi. À mon avis, si la Chambre des communes étudiait la question des limites de temps et adoptait un système efficace et utile, cela réglerait toutes les inquiétudes du Comité quant aux projets de loi sur le budget et le pouvoir d'emprunt.

Vous savez, non seulement la Grande-Bretagne a-t-elle un processus de consultation exhaustif et fort subtil, mais elle limite aussi la durée de toutes les étapes du processus législatif. Il est possible de limiter la durée de la deuxième lecture, de l'étude en comité, de l'étape du rapport et de la troisième lecture en une seule motion. Nous devons également le faire une étape à la fois. Le but de ce document est d'intégrer la limite de temps au Règlement de la Chambre.

A mon avis, ce serait un énorme avantage, non seulement pour ce qui concerne le processus budgétaire, mais aussi pour les autres processus de la Chambre, si cette dernière adoptait une limite de temps de trois jours, six jours, ou encore 20 jours, pour le débat en deuxième lecture de ce projet de loi, qui serait suivi d'une période également très précise pour l'étude en comité et l'étape du rapport.

Le président aurait également un rôle à jouer. En effet, il lui reviendrait d'exécuter les décisions de la Chambre, comme c'est le cas à l'heure actuelle, sans participer directement au processus. Il lui faudrait demeurer neutre, de manière à empêcher qu'on lui reproche de prendre parti pour le gouvernement, ou de retarder le processus au nom de l'opposition.

Le président: Pouvez-vous me donner quelques petites explications supplémentaires, parce que je ne suis pas sûr d'avoir bien compris. Vous venez de dire que le président

[*Texte*]

Dr. Koester: I am sorry. If the House has passed an allocation of time order, then the Speaker puts the question . . .

The Chairman: Oh, I see.

Dr. Koester: —as the House has decided, that is what I meant to say by that.

Let me give you a little example. On the Western Grain Transportation Bill, there is a notice for a debate down on the Order Paper right now. The Western Grain Transportation Act requires the Speaker to designate a day for debate. Well, our system is such that the Speaker is not involved in the process of managing the business of the House. It is the Government House Leader who is responsible for that. It is very awkward for the Speaker to deal with the Government House Leader, the Opposition House Leader, the NDP House Leader and get them all to agree. He has nothing to saw off. The Government House Leader can tell you to give me two days on this bill and I will give you your supply day when you want it and so on. All the Speaker can do is seek a consensus, and, if there is none there, he is in difficulty. Our system militates against the general approach that, I gather, is applicable in France.

• 1615

The Chairman: One of the problems I see having as a committee is . . . we have had several witnesses come before us who want to see the estimate process and the budget process brought together. My sense is that when the people have come in and appeared before us they want to see them somehow made part of the same coin, and yet I have yet to see a witness really describe to us how they would like to see that done. The only example we have had is a couple of members who have been involved with the public accounts and have suggested that the estimates process actually become the budget process through a different strategy that they laid out.

Have you any thoughts you can share with us that might help us get a grip on tying everything together so that we, as MPs, and the public at large, can begin to see the business of raising revenues and the business of spending those revenues as some sort of a unified approach?

Dr. Koester: I may not have understood your question thoroughly regarding the bringing together of the estimates and supply. What I understand you to mean is that the processes are perhaps not running concurrently, but close enough together so that people understand that the money raised in this way is going to be spent in that way.

The Chairman: There is a sense among members . . . at least it would appear from dealing with the committee that they view them as really two very separate functions and two separate processes. There seems to be a real desire to somehow bring them together. They feel they are out of sync. For example, when they get the estimates, they think it is almost a *fait accompli*. By the time they get there the decision for the

[*Traduction*]

pourrait participer au processus que vous venez de décrire . . . mais je n'ai pas bien suivi . . .

M. Koester: Je suis désolé. Si la Chambre adopte des limites de temps, le président devra mettre le projet de loi aux voix . . .

Le président: Ah bon, j'ai compris.

M. Koester: . . . en application de la décision de la Chambre. C'est ce que je voulais dire par là.

Mais laissez-moi vous donner un exemple. Il y a à l'heure actuelle au *Feuilleton* un avis de débat sur le projet de loi sur le transport du grain de l'Ouest. Le président doit prévoir une journée pour le débat. Cependant, notre système est constitué de telle sorte que le président ne participe pas au processus d'administration des affaires de la Chambre. C'est le leader du gouvernement en Chambre qui en est responsable. Vous savez, le président a beaucoup de difficultés à obtenir un consensus du leader du gouvernement en Chambre, du leader de l'opposition en Chambre ainsi que du leader des Néo-Démocrates en Chambre. Il n'a aucune monnaie d'échange. Le leader du gouvernement en Chambre peut négocier deux jours pour un projet de loi donné contre une journée de subside et ainsi de suite. Tout ce que le président peut faire, c'est essayer d'obtenir un consensus et s'il n'y en a pas, c'est un problème. Notre système ne permet pas que l'on utilise la même approche qu'en France.

Le président: L'un des problèmes est que nous avons entendu plusieurs témoins se prononçant en faveur d'une combinaison du processus des prévisions budgétaires et du processus budgétaire en soi. Les témoins qui sont venus comparaître devant nous ont fait valoir l'opportunité d'une structure unique, mais personne ne nous a encore proposé de moyens d'y arriver. Un ou deux membres qui se sont occupés des comptes publics nous ont proposés un moyen de combiner les deux processus selon une stratégie bien différente qu'ils nous ont expliquée.

Avez-vous une idée à nous communiquer qui nous permettrait de combiner ces deux processus de manière à donner aux députés ainsi qu'aux simples citoyens une approche unique pour ce qui est d'obtenir des revenus et de les dépenser?

M. Koester: Je n'ai pas bien compris votre question pour ce qui est de combiner le processus budgétaire et les subsides. Si j'ai bien compris, ces processus ne sont pas combinés à l'heure actuelle mais se rapprochent suffisamment pour permettre au public de comprendre que les fonds ainsi recueillis sont dépensés de telle ou telle façon.

Le président: J'ai l'impression que les membres du comité voient ces processus comme étant des fonctions distinctes. Ils semblent vouloir les combiner. Ils semblent croire qu'ils ne sont pas synchronisés. En effet, ils ont l'impression que les prévisions budgétaires sont un fait accompli. Ils pensent que les décisions concernant les dépenses sont prises dès le moment où le budget est déposé et qu'ils ne peuvent plus intervenir.

[*Text*]

spending is done and there is not much they can do in that process.

Dr. Koester: Is this what the government's paper meant when they talked about the possible inconsistency between the budget and the Main Estimates? If it is, may I read a paragraph from the document that I submitted to the committee which may help.

> A budget brought down between mid-January and mid-February, the report states, would pose difficulties in ensuring that all relevant budget proposals were reflected in the Estimates. This problem, it suggests, could be somewhat eased by an amendment to the Standing Orders extending the deadline for tabling the Main Estimates to the middle of March. This additional time, it continues, would ensure that the Government Expenditure Plan set out in Part I of the Estimates, and quite probably the Main Estimates set out in Part II, would be consistent with the budget. Nonetheless the report cautions that this proposed time adjustment in itself would not guarantee that all budget initiatives could be reflected throughout the Main Estimates, but it would reduce the margin for inconsistency between the budget and the Main Estimates.
>
> The proposal to defer the reference of the Main Estimates to committees by some two weeks or so would, I think, create considerable constraints on the time available to committees for study of the Main Estimates with no appreciable benefit since all that would result from it is, in the words of the report, a reduced margin for inconsistency.

• 1620

> An alternative that the committee might consider would be to maintain the tabling of Main Estimates Part II at the established time and to recommend that any changes as a result of the budget be tabled in a revised, or simply a delayed, Part I of the estimates. In this way the standing committees could begin their study of the main estimates without delay, and the budget could still be linked to the estimates through the overview of federal spending as outlined in Part I.

Was that close to the point you were making, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, that is coming very close to the kind of thing we have been struggling with. I have sensed, from a number of our witnesses, a real frustration about how to address it, because they have felt it is not happening. Yet when they go ahead and say there should be some time together, they have never really, to my understanding, come through with some concrete ideas or suggestions on it.

Dr. Koester: Anyway, I submit that as a concrete idea. You may never be able to get a supply document emerging figure for figure from the budget document. But at least part I, the overview of federal spending, if it were delayed or revised as a result of the budget, could in effect keep the House up to date on the relationship between estimates and the budget.

[*Translation*]

M. Koester: Le document du gouvernement parle de la possibilité d'une incohérence entre le budget et les prévisions budgétaires. Est-ce que c'est à cela que vous faites allusion? Avec votre permission, j'aimerais vous lire un extrait du document que j'ai soumis au Comité et qui pourrait vous être utile.

> Le dépôt du budget entre la mi-janvier et la mi-février poserait un problème en ce sens qu'il serait difficile de tenir compte de toutes ces propositions dans les prévisions de dépenses. Il y aurait moyen d'atténuer quelque peu ce problème en apportant aux réglements de la Chambre une modification prolongeant jusqu'à la mi-mars la date limite de présentation des prévisions des dépenses. Grâce à ce délai supplémentaire, le plan des dépenses du gouvernement exposé à la partie À des prévisions de dépenses, et probablement le budget des dépenses principales exposées à la partie 2, serait conforme au budget. Néanmoins, une mise en garde suit: ce rajustement de délais ne garantirait pas que toutes les initiatives budgétaires seraient prises en considération dans le budget des dépenses principales, mais il réduirait le manque de concordance entre les deux documents.
>
> A mon avis, cette proposition de retarder le renvoi du budget des dépenses principales au Comité compétent réduirait considérablement le temps dont il disposerait pour l'étudier et ce, sans avantage notable, étant donné que cela ne réussirait, pour reprendre les termes du rapport, qu'à réduire le manque de concordance entre les deux documents.
>
> Le Comité voudra peut-être envisager comme solution de rechange de maintenir le dépôt de la partie II du budget des dépenses principal à la date prévue et de recommander que tout changement découlant du budget soit déposé sous la forme d'une partie I revisée (ou différée) du budget des dépenses. De cette façon, les comités permanents pourraient commencer l'étude du budget des dépenses principal sans délai; le budget pourrait encore être lié aux prévisions budgétaires par le biais de l'aperçu général des dépenses fédérales tel qu'il apparaît à la partie I.

Est-ce ce à quoi vous faisiez allusion, monsieur le président?

Le président: Oui, c'est ce qui nous a gênés le plus jusqu'à présent. J'ai cru détecter, chez un certain nombre de témoins, une réelle frustration quant à la façon de s'attaquer à ce problème, parce qu'ils ont eu le sentiment qu'il n'y avait aucun lien. Et pourtant, lorsqu'ils ont dit qu'il devrait y avoir un rapport entre les deux, ils n'ont jamais proposé quoi que ce soit de concret.

M. Koester: Voilà une idée concrète que je vous propose. Vous ne pourrez peut-être jamais obtenir des subsides découlant chiffre pour chiffre du budget. Mais si le dépôt de la partie I, l'aperçu général des dépenses fédérales, était reporté ou si celle-ci était révisée à la suite du budget, le rapport entre les prévisions budgétaires et le budget pourrait être facilement établi par la députation.

[*Texte*]

We had a discussion in my office earlier this morning on this very point. David reminded me that even at the end of a fiscal year it would be possible to bring in supplementary estimates applying to the next fiscal year. So if the budget required an increase in some of the estimates that had already been tabled, supplementary estimates could be tabled which would show those increases. Part I would be the general description, the supplementary estimates would bring the main estimates up to date for the forthcoming fiscal year, and of course if the budget required a decrease in estimates, this decrease could be accomplished in committee by moving a decrease and so reporting to the House.

The Chairman: Could we table the supplementary estimates with the budget?

Dr. Koester: Depending on the timing, I see no problem there.

Mr. David Gussow (Senior Procedural Advisor, House of Commons): I do not know whether they would be ready.

Dr. Koester: It is the timing.

Mr. Althouse: Just a supplementary here. This process of using the supplementaries to take care of an overspending or an underspending is of some interest, I think, because we have had a few witnesses to this committee who have presented an argument that somehow the process should provide clear limits to the spending of departments and of the government. I think the procedures you have drawn our attention to show that this would be very difficult for Parliament to do. Some of the witnesses have expressed—I may be interpreting here—a feeling that once Parliament has approved the expenditure plan and the revenue plans, they should be fairly well locked in. It would be impossible to overspend, or I suppose even to underspend. I understand from your remarks about the procedure that this would take a fairly radical change in British procedure.

Dr. Koester: Oh, I do not think it would . . .

Mr. Althouse: Or would this simply be . . .

• 1625

Dr. Koester: It is a debating point, Mr. Althouse. If I were a member of the opposition, I think I might raise it as a debating point but certainly not as a procedural point.

Mr. Althouse: At the moment, there is no procedure that would mitigate against the government in seeking permission and using its majority to overspend or to change or increase the estimates from the original.

Dr. Koester: "Overspend" is the wrong word; you mean "to increase the estimates from the original".

Mr. Althouse: Yes.

[*Traduction*]

Nous avons justement discuté de ce point dans mon bureau ce matin. David m'a rappelé que l'on pourrait, même à la fin d'un exercice financier, déposer un budget supplémentaire du prochain exercice. Ainsi, si le budget haussait certaines prévisions qui avaient déjà été déposées, un budget supplémentaire faisant état de ces augmentations pourrait être présenté à la Chambre. La partie I représenterait l'aperçu général des dépenses fédérales et le budget supplémentaire actualiserait le budget principal; d'autre part, il est évident que si le budget prévoyait une baisse des prévisions budgétaires, un comité pourrait proposer une diminution et en faire rapport à la Chambre.

Le président: Pourrions-nous présenter en même temps et le budget supplémentaire et le budget?

M. Koester: Tout dépendrait du moment où ils seraient déposés, mais je n'y vois aucun inconvénient.

M. David Gussow (conseiller principal à la procédure, Chambre des communes): Je ne sais pas s'ils seront prêts cependant.

M. Koester: Cela dépend.

M. Althouse: Permettez-moi de vous poser une question supplémentaire. L'idée que vous proposez selon laquelle le gouvernement déposerait un budget supplémentaire au cas où ses dépenses dépasseraient le seuil prévu ou y seraient au contraire inférieures est intéressante, car certains témoins nous ont dit que le processus budgétaire devrait imposer des limites précises aux dépenses des ministères et du gouvernement. Vous avez attiré notre attention sur certaines procédures qui rendraient manifestementt la tâche du Parlement très difficile. Certains témoins, et j'interprète peut-être ce qu'ils ont dit, ont fait valoir qu'une fois le plan de dépenses et de recettes approuvé par le Parlement, ces plans ne devraient pas trop varier. Il serait impossible de dépenser plus que prévu, ou même moins que prévu, je suppose. D'après les observations que vous avez faites à propos de la procédure, je crois comprendre qu'il faudrait apporter des changements radicaux à la procédure britannique.

M. Koester: Oh, je ne pense pas que cela . . .

M. Althouse: Ou est-ce simplement . . .

M. Koester: C'est un point dont on pourrait discuter, monsieur Althouse. Si je faisais partie de l'opposition, je crois que j'en discuterais, mais ce n'est pas un point qui relève de la procédure.

M. Althouse: Il n'existe actuellement aucune procédure qui empêcherait le gouvernement de demander à la Chambre l'autorisation de dépenser plus que prévu ou d'augmenter ou de changer les prévisions budgétaires initiales et ce, en usant de sa majorité.

M. Koester: Lorque vous dites «dépenser plus que prévu», vous voulez dire «augmenter les prévisions budgétaires qui avaient été fixées».

M. Althouse: Oui.

[*Text*]

Dr. Koester: It will happen anyway. It will happen the next year; if the government needs more money, it will bring in those supplementary estimates. If, as a result of the budget, it is forecasting a shortfall, then why should procedure prevent it from introducing supplementary estimates to make up the shortfall in advance? As I say, there may be political arguments, but I see no procedural argument in this respect.

Mr. Althouse: We have been faced with those arguments and I have been having some trouble finding a procedure which would fit with this philosophy. Given the several hundred years of precedent we have and given the power of our kind of government at the executive levels, their assistance would be appreciated.

The Chairman: I would like to pick up on one thing. I confessed to you earlier that I had not read your brief. In just skimming parts of it, I am finding a lot of things on which I would have liked to ask questions. I know it is going to come up again. If, at some point, we as a committee would like to have you come back as we work more with some of these things and begin to come closer to our conclusions and if you would not mind, we may call on you then to come back to discuss some more specifics in terms of the procedural implications. Having been involved with the reform process before, I know you can get into things that sound very good in theory. When you begin to try to put them into practice, however, you can end up with some real dangers and some real pitfalls.

What made me think of this was just looking at one your comments on page 4. It might be worthwhile for the committee to consider how the parliamentary calendar could be rearranged in order to balance the workload throughout the year. It is really a very fundamental statement to some of the frustrations that we are beginning to see we are facing in terms of a fixed schedule. You mentioned it several times today. We are ending up with a heavy, heavy load in the spring. How do we address this sort of thing? Would we try to balance it with other bills, some coming in the fall and some in the winter session? When you made the statement, did you have some particular ideas in mind?

Dr. Koester: I am not sure I had developed a proposal for you. However, I would warn you not to look at the government's budgetary document in isolation. You may agree that some features are good ideas and so start the consultation process in the fall for a January/ February Budget wrapped up by the end of June. I felt I had to caution you that there was a supply process in this period. There were 20 allotted supply days. There were the 10 days of extended sitting possible at the end of June. And the government probably would have a few items of legislation, some of them more or less contentious that they might want to work in as well. So, while the thrust of the government's document seems to be the midwinter budget, which is the one we prefer, there are other considerations besides the budgetary process.

[*Translation*]

M. Koester: Ce sera le cas de toute façon. L'année prochaine, si le gouvernement a besoin d'argent supplémentaire, il présentera un budget supplémentaire à la Chambre. S'il prévoit un manque à gagner, à la suite du dépôt du budget, pourquoi la procédure l'empêcherait-elle de présenter un budget supplémentaire pour combler à l'avance ce manque à gagner? Comme je l'ai dit, c'est plutôt une question de politique que de procédure.

M. Althouse: Non en avons déjà parlé et je n'ai pu trouver de points de procédure qui correspondraient à ce principe. Vu la jurisprudence en la matière qui remonte à plusieurs centaines d'années et vu le pouvoir que détient notre gouvernement au niveau de l'exécutif, son aide serait grandement appréciée.

Le président: J'aimerais faire une observation. Je vous ai avoué tout à l'heure que je n'avais pas lu votre mémoire. En en parcourant quelques bouts, je constate que j'aurais aimé vous poser quelques questions. Elles vont revenir, je le sais. Si, à mesure que nous nous débattons avec ces questions et que nous nous approchons de la fin de notre étude, nous aimerions, si vous n'y voyez pas d'inconvénients, vous demander de revenir pour discuter de certains points précis de procédure. Vous vous êtes occupés de la réforme de la Chambre des communes et je sais que vous pouvez nous proposer des solutions qui semblent bonnes sur le plan de la théorie. Cependant, lorsqu'on essaie de les appliquer, on constate qu'il existe de réels dangers et de sérieuses embûches.

Cela m'est venu à l'esprit en lisant une des observations que vous avez faites à la page 4 de votre mémoire. Le Comité voudra peut-être remanier le calendrier parlementaire en vue de répartir la charge de travail sur toute l'année. C'est une réponse à certains problèmes que l'on voit poindre lorsqu'on considère un calendrier fixe. Vous en avez parlé à plusieurs reprises aujourd'hui. La charge de travail est toujours extrêmement lourde au printemps. Comment s'attaquer à ce problème? Faut-il essayer de la répartir en présentant certains projets de loi l'automne et d'autres l'hiver? Lorsque vous avez fait cette observation, aviez-vous certaines idées en tête?

M. Koester: Je ne suis pas certain de vous avoir proposé un plan quelconque. Cependant, je voudrais éveiller votre attention sur le fait qu'il ne faut pas consacrer toute votre attention au budget du gouvernement. Vous pourrez retenir certaines idées et commencer ainsi le processus de consultation l'automne si le budget est déposé en janvier ou en février et si son étude doit être terminée fin juin. Il ne faut pas perdre de vue l'étude des projets de loi de finance. Vingt jours étaient réservés à cette étude. La Chambre pouvait également siéger 10 jours de plus à la fin du mois de juin. Il ne faut pas oublier non plus que le gouvernement voudrait sans doute faire adopter quelques textes législatifs, certains étant plus ou moins controversés, avant la fin de la session. Alors même si le gouvernement concentre son attention sur le budget de la mi-hiver, date que nous préférons, d'autres considérations entrent en jeu également.

[*Texte*]

One suggestion David has made is to reallocate allotted days. This might be the easiest thing to do. You would have to save enough allotted days to deal with the supply process in the winter and spring. But if you wanted 10 days or some particular figure available to you for the budgetary process, add those 10 days into the fall somewhere. But then that has to be done fairly too because I am sure the opposition parties have a long list of pending supply day motions that they want to use and they want to keep that kind of pressure up fairly consistently throughout the year.

• 1630

The Chairman: Well, Dr. Koester, if . . .

Dr. Koester: Let me come back, though, to this allocation of time, which I think is particularly important. I have never been able to determine, in my mind, how long a second reading debate ought to last. The politicians may understand when they have been debating too long and then they let it go. I do not understand that at all.

The Chairman: It depends entirely on which side of the House.

Dr. Koester: Yes, it depends entirely on which side of the House, but I have often wondered why you get a tremendous resistance to a measure for a week, two weeks, three weeks and then it is gone.

The management of business plus the allocation of time in global terms I think would do a lot for you here. Take your borrowing authority—I was being questioned on the borrowing authority bill: if that could be subject to a more effective process of negotiation than we are able to apply at the moment, plus the final clout of a comprehensive allocation of time, which would probably have been negotiated almost until the last "i" was dotted and the last "t" crossed, then I think a lot of your problems here about managing the business of the House could be resolved.

The Chairman: Dr. Koester, on behalf of the committee I would very much like to thank you for your appearing before us today. It is obvious that you had a lot of evidence that has been very necessary for us and, in listening to you today and in putting some questions to you, it is pretty obvious to me that we are going to have a lot more questions that we would like to put to you at some time. So again if I can repeat that we may want to call on you again to come back in later stages of our deliberations.

In the meantime, I certainly would like to thank you and David for coming today. We appreciate it, and you have helped us a great deal in our work.

Dr. Koester: You are very welcome, sir.

The Chairman: This meeting stands adjourned.

[*Traduction*]

David a proposé de réaffecter les jours réservés à l'étude du budget. Ce serait peut-être la façon la plus simple de procéder. Le Parlement devrait alors se réserver suffisamment de jours pour étudier les lois de finance en hiver et au printemps. Si le Parlement désirait se réserver 10 jours ou un certain nombre de jours pour étudier le budget, il pourrait le faire l'automne. Mais il faut les répartir équitablement car je suis sûr que les partis de l'opposition ont une longue liste de motions à présenter lors des jours réservés aux subsides et qu'ils veulent exercer des pressions sur le gouvernement à peu près uniformément durant toute l'année.

Le président: Bien, monsieur Koester, si . . .

M. Koester: Permettez-moi de revenir sur la répartition du temps de la Chambre car je pense que c'est particulièrement important. Je n'ai jamais pu déterminer combien de temps devrait durer un débat lors de la deuxième lecture. Il se peut que les députés se rendent compte à quel moment ils en discutent depuis trop longtemps et décident de laisser faire. Je ne comprends absolument pas cela.

Le président: Cela dépend entièrement du côté de la Chambre.

M. Koester: Oui, mais je me suis souvent demandé pourquoi l'opposition résiste farouchement à une mesure pendant une semaine, deux semaines voire trois semaines et puis décide soudainement de ne plus résister.

Je crois que vous pourriez revoir la façon dont les questions sont étudiées ainsi que la répartition du temps. Prenez votre pouvoir d'emprunt, par exemple; on m'a posé des questions sur le projet de loi portant pouvoir d'emprunt; si l'on pouvait mieux négocier ce processus que ce n'est le cas actuellement, et si l'on pouvait mieux répartir le temps de la Chambre, ce qui devrait vraisemblablement être négocié jusqu'à la dernière minute, je pense alors que vous pourriez résoudre bon nombre de vos problèmes.

Le président: Monsieur Koester, au nom du Comité, je voudrais vous remercier d'avoir comparu devant nous aujourd'hui. Vous nous avez présenté de nombreux faits qui nous seront utiles et, à vous écouter et à vous interroger, il m'apparaît évident que nous aurons beaucoup d'autres questions à vous poser à une date ultérieure. Comme je vous l'ai dit, nous devrons peut-être faire de nouveau appel à vos services un peu plus tard.

Entre-temps, je voudrais vous remercier, vous et David, d'être venus aujourd'hui. Nous vous en sommes reconnaissants et vous nous avez beaucoup aidés.

M. Koester: Tout le plaisir a été pour moi.

Le président: La séance est levée.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Canada
Book Tarif
Taux des livres
K1A 0S9
OTTAWA

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Thursday, October 31, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 12

Le jeudi 31 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Procedure and Organization

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

First Session of the Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la trente-troisième législature, 1984-1985

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

At 9:30 a.m.:

From the Economic Council of Canada:
Dian Cohen, Financial Analyst.

At 3:30 p.m.:

From the House of Commons:
Dr. C.B. Koester, Clerk of the House;
David Gussow, Senior Procedural Adviser.

A 9h30:

Du Conseil économique du Canada:
Dian Cohen, Analyste financier.

A 3h30:

De la Chambre des communes:
M. C.B. Koester, Greffier de la Chambre;
David Gussow, Conseiller principal à la procédure.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Thursday, October 31, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 12

Le jeudi 31 octobre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25708—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 31, 1985
(16)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 9:40 o'clock a.m., this day, the Vice-Chairman, Jean-Pierre Blackburn, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn and Doug Lewis.

Alternates present: Vic Althouse and Clément Côté.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witness: The Honourable Marc Lalonde, former Minister of Finance.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

The witness made a statement and answered questions.

At 10:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 31 OCTOBRE 1985
(16)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 9 h 40, sous la présidence de Jean-Pierre Blackburn, vice-président.

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn et Doug Lewis.

Substituts présents: Vic Althouse et Clément Côté.

Également présent: *De la Bibliothèque du parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoin: L'honorable Marc Lalonde, ancien ministre des Finances.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbaux et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 10 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Thursday, October 31, 1985

• 0941

Le vice-président: À l'ordre!

Je désire aviser les membres du Comité qu'il nous manque une personne présentement, mais que celle-ci devrait se joindre à nous dans les prochaines minutes. Nous allons tout de même commencer, quitte à ce que ce soit entériné ultérieurement lorsque nous aurons le quorum.

Par ailleurs, je désire remercier notre témoin, M. Marc Lalonde, d'avoir daigné accepter notre invitation et de nous faire connaître ses opinions, ainsi que de nous faire bénéficier de son expérience en regard des propositions d'amélioration qui ont été publiées dans le document du ministre des Finances, à propos du processus budgétaire.

Monsieur Lalonde, il nous fait plaisir d'entendre vos commentaires sur cette question.

L'honorable Marc Lalonde (ancien ministre des Finances): Je vous remercie monsieur le président. Je vous remercie de l'invitation que vous m'avez faite à commenter le document rendu public par le ministre des Finances, lors de son Budget de mai 1985 intitulé *Le processus budgétaire canadien-propositions d'amélioration.*

Comme le document le dit, il s'agit d'une question à laquelle les gouvernements successifs se sont interessés depuis plusieurs années, et de nombreuses questions se soulèvent encore concernant tout le processus parlementaire relié à la préparation, et à la présentation et à la mise en vigueur du Budget du gouvernement fédéral.

Le document est relativement court et traite de différents aspects. Je n'ai pas de texte que j'ai l'intention de vous lire, je voudrais plutôt faire quelques rapides commentaires sur certains éléments des différents chapitres qu'on trouve dans ce document, et ensuite il me fera plaisir de répondre à vos questions.

J'ai eu l'occasion de lire le document et le projet de loi qui y est inclus, et je voudrais porter à l'attention du Comité certains commentaires qui me viennent à l'esprit, suite à cette lecture. Je dois dire qu'en termes généraux, sur la base de ma propre expérience comme ancien ministre des Finances, je suis d'accord avec l'ensemble des propositions contenues dans ce document. Je pense que ces propositions constitueraient une amélioration substantielle comparativement à ce que nous connaissons encore à l'heure actuelle, même si à travers les années il y a eu quand même un certain processus d'amélioration de la présentation et de la préparation du Budget du gouvernement fédéral.

Ce qu'on propose ici, comprend certaines innovations ou comprend d'autre part la formalisation de certaines mesures qui étaient déjà mises en pratique sans qu'elles soient formalisées.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le jeudi 31 octobre 1985

The Vice-Chairman: Order, please!

I would like to advice the members of the Committee that there is one person missing at the moment, but that he is expected to join us any minute now. We are going to begin nonetheless even though it may mean asking for approval later once we have the quorum.

I would like to thank our witness, Mr. Marc Lalonde, for having accepted our invitation and for sharing his views with us, as well as sharing his experience with us as we consider the proposals in the document published by the Minister of Finance concerning the budgetary process.

Mr. Lalonde, it is a pleasure for us to have your comments on this matter.

Hon. Marc Lalonde (former Minister of Finance): Thank you, Mr. Chairman. I would like to thank you for the invitation to comment on the document published by the Minister of Finance during the May Budget of 1985 entitled *The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement.*

As it says in the document, this is an issue that successive governments have been studying for many years and there are still a number of questions about the whole parliamentary process that is related to the preparation, the presentation and the implementation of the federal government's budget.

The document is relatively short and deals with different aspects. I do not have a prepared statement, but would nonetheless like to make a few brief comments on some of the points raised in the different chapters contained in the document and then I would be happy to answer your questions.

I have had the time to read the document and the enclosed bill and I would like to draw the Committee's attention to some of the comments that came to my mind after reading the paper. Generally speaking, based on my own experience as a former Minister of Finance, I agree with the overall thrust of the proposals contained in the document. I feel that they represent a substantial improvement over the current system despite the fact that over the years there has been some improvement in the presentation and preparation of the federal government's budget.

The proposals here contain some innovative measures as well as a formalization of other measures that had already been practised, although not officially.

[*Texte*]

Tout d'abord, si vous le permettez, je vais prendre les chapitres un par un et je vais me référer au texte anglais du document sur lequel j'ai travaillé. Cela rendra peut-être les choses plus faciles pour moi-même et pour les députés qui sont ici.

The first chapter is entitled "The Budget Date", and on page 5 you have a paragraph in which the Minister says that although there would be an agreement or a requirement to present a budget within a specific time-period during the period, the government would not be prevented from introducing tax measures at any time during the year as might be necessary. They talk about unavoidable pressures and circumstances that might require that kind of action, and they say a fixed budget date will not remove the government's flexibility to act. In the bill itself, I would hope there would be a procedure whereby the government could delay the presentation of the budget or make the presentation of the budget at another time in exceptional circumstances.

• 0945

They say that in the event that special circumstances make it impossible for the fixed date to be met—for example, if Parliament was not in session because of an election campaign—then provision would have to be made for the budget to be presented at another appropriate time. It seems to me that there should be provision for a little bit more flexibility for the government in that regard, more flexibility than just the fact that the House could not sit because either it is prorogued or there is an election, which is even more limited, as the example provides for here.

Take a recent example, for instance. Let us assume that the failure of the Canadian Commercial Bank had arrived, let us say, on February 1 of a particular year. I think the Minister of Finance would have been amply justified to say he wanted to find out more about this, that he just could not come in two or three weeks and introduce a budget when all those balls were up in the air. He would want to know a little bit where the dust would fall before introducing a budget, even in terms of how much it is going to cost and what this is going to mean for his budgetary statement in terms of revenues and expenditures, etcetera.

There may be exceptional circumstances which would justify the Minister requesting of the House that the budget be delayed somewhat. I would not leave it completely to his discretion because it might be too easy for officials and Ministers to find any good excuse to drag it on if they felt like it, and we would be back where we were. But I think there could easily be a short parliamentary procedure which would authorize the Minister to delay the budget for a valid reason. It might be just a one day debate in the House with a vote, or something like that, whereby the Minister would come and request the authorization to postpone the introduction of the budget for a reason that he would explain to the House. There would then be a vote or a three hour debate, or whatever you would want to have in light of other procedures you have in House procedures.

[*Traduction*]

If I may, I would like to deal with the chapters one by one and I am going to use the English text of the document as my reference. This would make things easier for me, as I have based my comments on the English text, and might make it easier for the members who are present.

Le premier chapitre s'intitule «Date du budget» et à la page 5 le ministre déclare qu'il importe de se rappeler qu'une date de présentation annuelle du budget, tout en favorisant la rigueur et la régularité du processus budgétaire, n'empêcherait pas le gouvernement de prendre les mesures fiscales ou autres initiatives écomomiques et financières qui pourraient s'avérer nécessaire à un moment quelconque de l'année. Il mentionne par ailleurs la présence de facteurs et de circonstances exigeant des mesures rapides et le fait qu'une date fixe de présentation du budget ne limiterait donc pas la liberté d'action du gouvernement. Il faudrait que le projet de loi prévoie une procédure qui permettrait au gouvernement de reporter la présentation du budget à une date ultérieure dans de circonstances exceptionnelles.

Dans le document, on dit que dans l'éventualité où des circonstances particulières empêcheraient de présenter le budget à la date fixée—par exemple si le Parlement ne siégeait pas à cause du déroulement d'une campagne électorale—il faudrait prévoir la présentation du budget à une autre date appropriée. Je pense qu'il faudrait donner au gouvernement un peu plus de souplesse à cet égard pour lui permettre de reporter le budget dans des circonstances autres que celles mentionnées dans l'exemple, car ce serait-là limiter davantage sa marge de manoeuvre.

Prenons un exemple récent: supposons que la Banque de Commerce du Canada ait fait faillite le 1er février. Je pense que le ministre des Finances aurait eu amplement raison de dire qu'il lui fallait en savoir davantage là-dessus et qu'il ne pourrait déposer son budget dans deux ou trois semaines, alors que toutes les incertitudes ne seraient pas encore dissipées. Il voudrait attendre un peu de savoir quelle serait l'incidence de cette faillite sur son budget, notamment en termes de revenus et de dépenses.

Des circonstances particulières pourraient justifier le ministre de demander à la Chambre que le budget soit reporté. Je ne voudrais pas que cette décision soit laissée entièrement à la discrétion du ministre, parce qu'il serait alors trop facile pour les fonctionnaires et les ministres de trouver de bonnes raisons de reporter le budget, et nous ne serions pas plus avancés qu'aujourd'hui. Mais je pense que nous pourrions facilement prévoir une procédure parlementaire qui permettrait au ministre de retarder le dépôt de son budget pour des raisons valables. Il suffirait d'un débat d'une journée à la Chambre suivi d'un vote où le ministre pourrait demander l'autorisation de remettre à plus tard la présentation de son budget pour les raisons qu'il exposerait à la Chambre. Il y aurait donc un vote ou un débat de trois heures, ou une autre

[*Text*]

I am inclined to think there may be good reasons for justifying a delay in the budget. I have mentioned one. You could mention ... there could be international events or external events that would make a major difference. We have known the oil crises of 1973 and 1979. Those decisions had a tremendous impact on budgetary financing, on government financing and the budget. If an announcement like this had come, let us say, two or three weeks before a budget was planned to be introduced, again the Minister would have been amply justified in saying he needed a few more weeks or even a couple months to review the situation and decide what should be done.

Another example I can think of was the time when the American government imposed a 10% surtax on imports during Mr. Nixon's time. That was also a factor that arrived suddenly outside the control of the Government of Canada but which had a very, very major impact on our economic situation. Therefore, I would argue that one should bear that particular aspect in mind anyway.

I agree that it would be quite appropriate to have a mechanism whereby the borrowing authority process would be made more systematic.

• 0950

There used to be a day when borrowing authority bills had an automatic character to them; they were introduced in the House and they were almost passed without debate. With the increase in government borrowing requirements, it became more and more attractive for the opposition to argue about the borrowing authority bill. The debate was used for purposes other than just the requirement for borrowing, with the net result that although the Financial Administration Act provides for some short-term borrowing authority, this is very embarrassing and can be a rather expensive proposition for the government.

The idea that there should be a certain clear timetable for the adoption of the borrowing authority and the fact that it would be related to the budget is quite appropriate. It would seem to me that the argument that the borrowing authority should be related to the budget is an argument that has been made before. That it is hard for Parliament to approve a borrowing authority without knowing the general fiscal picture of the government is quite valid too. But I think the proposals here deal with this particular aspect.

On chapter 4, the provisional implementation of taxation measures, I refer to you to page 20, where you have a proposal that Parliament would have to enact or pass or vote on budgetary bills within 100 sitting days. I think this is also a fair timetable when you look at the number of days it does represent and the time in the number of days of parliamentary session.

I have one concern that is covered neither in the bill nor in the document that has been put forward. They do not provide

[*Translation*]

procédure établie conformément aux règlements de la Chambre.

J'ai tendance à croire qu'il peut y avoir de bonnes raisons de reporter le budget. J'en ai mentionné une. Je pourrais en donner d'autres ... Des événements internationaux ou extérieurs pourraient avoir une incidence majeure. Nous avons connu les crises du pétrole de 1973 et de 1979. Ces décisions ont eu une incidence considérable sur le financement budgétaire, sur le financement du gouvernement et le budget. Si ces événements s'étaient produits, disons deux ou trois semaines avant la date prévue du budget, le ministre aurait eu amplement raison de dire qu'il lui fallait quelques semaines ou quelques mois de plus pour revoir la situation et décider ce qu'il fallait faire.

J'ai un autre exemple qui me vient à l'esprit: la surtaxe de 10 p. cent sur les importations imposée par le gouvernement américain sous l'administration Nixon. Voilà un autre facteur soudain échappant à la volonté du gouvernement du Canada qui avait une incidence considérable sur notre économie. En conséquence, il faut pouvoir tenir compte de ce genre de choses.

Je pense qu'il serait très opportun aussi d'avoir un processus plus systématique d'octroi des pouvoirs d'emprunts.

Il fut un temps où les projets de loi portant pouvoir d'emprunt étaient adoptés presque automatiquement; ils étaient présentés à la Chambre et adoptés presque sans débat. Avec l'accroissement des besoins d'emprunt du gouvernement, il devenait de plus en plus intéressant pour l'opposition de débattre de ces projets de loi. Le débat s'est mis à déborder la simple question du pouvoir d'emprunt, ce qui a eu pour effet d'ennuyer considérablement le gouvernement et de lui coûter assez cher, malgré les dispositions de la loi sur l'administration financière prévoyant un pouvoir d'emprunt à court terme.

L'idée d'avoir un calendrier précis pour l'adoption des projets de loi portant pouvoir d'emprunt et de relier cela au budget est très raisonnable. Je pense que cet argument voulant que le pouvoir d'emprunt soit lié au budget a déjà été avancé. Il est vrai aussi qu'il est difficile pour le parlement d'approuver un pouvoir d'emprunt sans connaître la situation financière globale du gouvernement. Mais je pense que les propositions du document portent sur cet aspect particulier de la question.

Au chapitre 4 portant sur la préexécution des mesures fiscales, il est proposé, à la page 22, que le parlement devrait édicter, adopter ou voter les mesures budgétaires dans un délai de 100 jours de séance. Je pense que c'est un délai raisonnable quand on regarde le nombre de jours que cela représente au calendrier, et le nombre de jours de séance du Parlement.

J'ai une préoccupation qui n'est prévue ni dans le projet de loi, ni dans le document. On ne précise pas quand le gouvernement doit présenter la loi. On dit:

[*Texte*]

for a certain timetable for the government to introduce the legislation. They say:

> The measure is given the force of law for a specified number of sitting days (180 days) in order to cover periods during which Parliament stands adjourned, prorogued, or dissolved.

Imagine that the government, for all kinds of reasons, would drag the introduction of the bill to the 175th day. How much real debate will take place? This is not purely an academic question. For instance, there was a budget last May, and you have a large number of major bills that have not been introduced yet. The drafting of them is quite complex, I understand, and there are still views expressed about some of those measures the Department of Finance is considering. But as far as parliamentarians are concerned, it may be that the better timing would be to have maybe a shorter time than 180 days—to make it from the day the bill was introduced in the House or a combination of both: within 180 days, but parliamentarians would have no fewer than whatever it is, 90 days or 60 days for consideration of the measure, and the 180 days would be extended if they do not have their 90-day period to cover it. So that is one aspect I would want to draw to the attention of the committee.

• 0955

On budget secrecy, I have, as you would imagine, a few views to express on this with my own experience. They mention that there was a green paper in 1982, and the subject was considered also by a Conference Board of Canada study in 1985. There was also a short reference to the problem in the budget papers that were introduced with my budget in 1984. The views expressed there are very much those that you find in this chapter, in paragraph three in particular, where the Minister says:

> The tradition of budgetary secrecy is firmly rooted in the principle that no one should be able to profit from having gained prior knowledge about matters to be announced in a budget.

I think the Minister spells it, although it could have been a little . . . I was a little bit more specific in the statement we made in 1984, where we had very much the same text. What we said is:

> In budget preparation, careful precautions have always been taken to ensure that no person is in a position to profit financially by having specific advanced knowledge on a privileged basis of proposed tax and trade measures.

I want to stress this, because I think the mention of those few words "on a privileged basis" are critical in this issue.

It is not just the fact of prior knowledge. I have failed to see what tragedy there would be if the Minister of Finance were to call a press conference this morning and say he is thinking of raising the tax on cigarettes by 25¢ in the next budget, whenever that comes, and he would like to have the views of people in the country about it. Surely there would be a lot of people who would have prior knowledge, but nobody could claim it is on a privileged basis. It is accessible to everybody.

[*Traduction*]

> La mesure a force de loi pendant un nombre prescrit de jours de séances (180) afin de s'appliquer aux périodes durant lesquelles le Parlement serait ajourné, prorogé ou dissout.

Supposons que le gouvernement, pour toutes sortes de raisons, retarde l'introduction du projet de loi au 175e jour. Combien de temps cela laisse-t-il pour un véritable débat? Ce n'est pas une question purement académique. Par exemple, il y a eu un budget en mai dernier, et il reste encore un grand nombre de projets de loi importants à présenter. Leur rédaction est assez compliquée, je pense, et le ministère des Finances est encore en train d'analyser certaines de ces mesures. Mais pour les parlementaires, il serait peut-être mieux que ce délai soit plus court—à partir de la date du dépôt du projet de loi à la Chambre, les parlementaires n'auraient pas moins de 90 ou 60 jours pour étudier les mesures, à défaut de quoi cette période serait de 180 jours. Voilà un aspect de la question que je voulais porter à l'attention du Comité.

Au chapitre du secret budgétaire, vous ne serez pas étonnés que j'aie quelques idées à exprimer, à cause de mon expérience personnelle. On dit que cette question a été étudiée dans un livre vert publié en 1982, et reprise dans une étude du Conference Board en 1985. On fait également allusion au document budgétaire qui accompagnait mon budget en 1984. Les idées exprimées dans ces documents ressemblent à celles qu'on retrouve dans ce chapitre; notamment lorsque le ministre dit:

> La tradition de secret s'inspire du principe voulant que nul ne puisse exploiter à son profit la connaissance de renseignements contenus dans le budget avant la présentation de celui-ci.

Je pense que le ministre expose bien le problème, bien qu'il aurait pu être un peu plus . . . bien que sensiblement la même, notre déclaration, en 1984, était un peu plus précise. Nous disions:

> Dans la préparation du budget, des précautions ont toujours été prises pour que personne ne soit en mesure de tirer profit financièrement de la connaissance préalable à la présentation du budget de mesures fiscales et commerciales obtenues sur une base privilégiée.

J'insiste là-dessus parce que j'estime que les mots: «sur une base privilégiée» sont très importants ici.

Ce n'est pas le simple fait d'avoir connaissance de renseignements préalablement au dépôt du budget. Je ne verrais rien de grave à ce que le Ministre des Finances convoque une conférence de presse ce matin pour annoncer qu'il songe à relever de 25 cents la taxe sur les cigarettes dans son prochain budget, quelle que soit la date, et qu'il voudrait savoir ce que la population en pense. Beaucoup de gens seraient alors au courant d'une mesure budgétaire avant le dépôt du budget,

[*Text*]

So I think it would be important to stress this particular dimension, because I think the whole idea of opening the budgetary process is quite right and should be pursued vigourously.

Frankly, Minister after Minister has been put in a difficult situation because of the very broad interpretation that has been given to budgetary secrecy, which is explained in the particular document. I mentioned that I had this problem myself with a camera lens, but other Ministers have had it. Almost at every budget there has been an argument raised by the opposition about budgetary secrecy. This was the case of Mr. Wilson in his last budget. There was the case that I think was referred in the document about a former Minister of Urban Affairs in relation to one of Mr. MacEachen's budgets. I could go on and on. Then if you look at the provincial governments, you have the case of the Ontario government, Mr. Miller, whose budget was found in a garbage bag and put together again. And then there was the case of the Saskatchewan minister a few years ago, where his whole budget was actually printed in the paper about a week before it was supposed to be delivered, and the government decided to advance the budget by six days. Within 24 hours they decided to read the budget in the House, which is exactly what was printed in the papers.

• 1000

So I think government has tended to take the view that indeed there had to be some act of bad faith by the Minister or his officials or providing information on a privileged basis to people to justify resignation. In none of these cases has there been a resignation. When you look at the importance nowadays that people attach to being involved, consulted, and at the extremely broad implications that budgets have, I do not think it is realistic at all to think we should apply the cloak of secrecy to the whole process, and somehow it has to be revealed as if nobody had ever heard of it one evening or one afternoon in the House.

So all around, I think anything we can do to demystify or de-mythify the budgetary process is good and should be welcome. I would think that a general statement on the part of the government, on the basis of a report by a parliamentary committee, or any other technique would clearly signify that really the only area where budgetary secrecy should apply or will apply will be the case again where people have, on a privileged basis, access to information that is not accessible to everybody. In February 1984 we said:

> The government believes that only in this context of advance inside information of proposed measures conferring a potential financial benefit on the recipient should the concept of budget secrecy be relevent and applicable.

This is very much the view I hold in this particular regard.

Monsieur le président, ce sont là mes principaux commentaires.

I have one small comment on the bill itself, the draft bill, on page 35, clause 11. It is probably more a question of drafting,

[*Translation*]

mais personne ne pourrait prétendre avoir été informé sur une base privilégiée. Tout le monde le saurait. Je pense qu'il est important d'insister sur cet aspect de la question, parce que l'idée d'ouvrir le processus budgétaire est très bonne et mérite d'être poursuivie vigoureusement.

Comme l'explique le document, tous les ministres se sont retrouvés dans une situation embarrassante à cause de l'interprétation trop large du principe de secret budgétaire. J'ai mentionné que j'avais moi-même eu ce problème avec une caméra, mais d'autres ministres en ont eus aussi. L'opposition soulève le problème du secret budgétaire presque à chaque budget. M. Wilson n'a pas échappé à la règle dans son dernier budget. Je pense que le document fait allusion à un ancien ministre des Affaires Urbaines et à un des budgets de M. MacEachen. Je pourrais vous en donner bien d'autres. Au niveau provincial, il y a le cas de M. Miller, au gouvernement ontarien, dont le budget a été retrouvé dans un sac à vidange et reconstitué. Il y a deux ans, aussi, le budget du ministre de la Saskatchewan avait été publié dans les journaux environ une semaine avant la date, et le gouvernement avait décidé d'avancer de 6 jours sa présentation. En moins de 24 heures, on avait décidé de lire à la Chambre le budget qui avait été publié intégralement dans les journaux.

Donc le gouvernement a eu tendance à dire que seul un acte de mauvaise foi de la part du ministre ou de ses fonctionnaires, ou la communication d'un renseignement sur une base privilégiée pouvait justifier une démission. Aucun de ces cas n'a provoqué une démission. Quand on regarde l'importance que les gens accordent aujourd'hui à la participation et à la consultation, quand on regarde l'énorme portée des budgets, je ne crois pas qu'il soit réaliste d'envisager que tout le processus soit entouré du secret absolu, que personne n'ait entendu parler du budget avant qu'il soit présenté à la Chambre.

En résumé donc, je pense que tout ce que nous pouvons faire pour démystifier ou démythifier le processus budgétaire doit être bien vu. Le gouvernement, à la lumière d'un rapport d'un comité parlementaire ou de toute autre procédure devrait déclarer clairement que le secret budgétaire ne doit s'appliquer ou ne s'appliquera que dans les cas où des gens obtiennent, sur une base privilégiée, des renseignements qui ne sont pas accessibles à tout le monde. En février 1984, nous avons dit:

> Le gouvernement estime que le principe du secret budgétaire n'est pertinent et ne doit s'appliquer que dans les cas où la connaissance préalable de mesures envisagées dans le budget est susceptible de procurer un avantage financier à celui qui la possède.

Cela correspond précisément à ce que je pense.

Mr. Chairman, these are mainly the comments I had to make.

J'ai un autre petit commentaire au sujet de l'article 11 du projet de loi, à la page 38. C'est probablement une question de

[*Texte*]

or I may have missed something. In clause 11 they talk about refunds and return of property. They say:

> any money collected or any amount deducted or withheld . . . by Her Majesty or by any other person pursuant to that provision shall, subject to subsection 3, be refunded or returned forthwith on application.

Then in subclause (3) it says:

> Where it is not appropriate or practicable for Her Majesty in right of Canada to make a refund or return of property under subsections (1) or (2), the payments may be made in lieu thereof out of the Consolidated Revenue Fund in accordance with the regulations.

I presume the interpretation is to the effect that any other person who would be collecting funds, like a private citizen, an employer, a manufacturer, or a wholesaler who would be collecting funds on behalf of the government, would be only acting as an agent. Therefore he would have to transfer the money to the government and the government then would be covered under part three.

I was just concerned that they may not have covered this particular situation. As I say, it may be covered; I am just raising the question here. I am sure the draftsmen will address this question, or maybe they have already covered it.

Ce sont là mes principaux commentaires, monsieur le président, et il me fera plaisir de répondre à vos questions durant quelques minutes.

Le vice-président: Merci. À propos de votre paragraphe 11, concernant le remboursement et la restitution, nous notons votre remarque et c'est enregistré. Monsieur Lewis, vous avez une question?

Mr. Lewis: Yes. I have three questions, and I would like to make two comments to start off with. First of all, I would like to thank my former colleague for coming. He was both a formidable and competent opponent, and he is showing you today why he was both and is both. I appreciate, Mr. Lalonde, your giving us your time to come here.

• 1005

We have, I must admit, been approaching the question of whether we could draft regulations which would take into account semi-budgetary measures at other times of the year. I think you have quite appropriately pointed out that there has to be some thought given to an emergency that would interrupt what we would be trying to do, let us say, in the months of January or February and give the Minister of Finance good cause for saying that he has to put the budget process aside for the time being. I think you make a good point there.

I see what you are driving at in the draft bill. We seem to be worrying about returning it before we make sure it is in the hands of the Crown. It may be in the hands of an agent of the Crown. We have to get it in the hands of the Crown, and then worry about the refund. I think you are correct there.

[*Traduction*]

rédaction, ou je n'ai peut-être pas bien compris quelque chose. À l'article 11, il est question de remboursement et de restitutions. On dit:

> Sous réserve du paragraphe (3), les montants perçus, déduits ou retenus . . . par Sa Majesté ou quiconque en application d'une disposition à laquelle la présente loi donne force de loi sont . . . remboursés ou restitués sans délai sur demande.

Ensuite, le paragraphe (3) dit:

> Les remboursements ou restitutions visés au paragraphe (1) ou (2) peuvent, lorsqu'ils sont inopportuns pour Sa Majesté du chef du Canada ou lui créeraient trop de difficultés, être remplacés par des versements prélevés sur le Fond du revenu consolidé en conformité avec les règlements.

Je suppose que cela veut dire que quiconque perçoit des fonds, que ce soit un particulier, un employeur, un manufacturier, ou un grossiste qui perçoit des fonds au nom du gouvernement, agit seulement en tant qu'agent de Sa Majesté. Cela veut donc dire que l'argent doit être transféré au gouvernement et que celui-ci serait alors visé par le paragraphe (3).

Je me demandais simplement si c'était bien entendu. Ce l'est peut-être; je me posais simplement la question. Je suis sûr que les rédacteurs légistes se pencheront sur cette question, si ce n'est déjà fait.

These are my main comments, Mr. Chairman, and I will be happy to answer your questions for the next few minutes.

The Vice-Chairman: Thank you. As for your comments on subclause 11, concerning refunds and return of property, they have been taken down and recorded. Mr. Lewis, you have a question?

M. Lewis: Oui. J'ai trois questions et j'aimerais commencer par faire deux commentaires. Premièrement, j'aimerais remercier mon ancien collègue d'être venu nous rencontrer. Il a été un adversaire formidable et compétent, et il nous montre aujourd'hui qu'il n'a pas perdu ses qualités. Je suis heureux, monsieur Lalonde, que vous ayiez pris le temps de venir nous rencontrer.

Je dois avouer que nous avons envisagé d'établir des règlements qui permettraient d'instituer des mesures budgétaires à un moment quelconque de l'année. Je pense que vous avez bien expliqué que des circonstances particulières pourraient interrompre le processus si elles se produisaient au mois de janvier ou février, et vous avez justifié que le ministre des Finances demande de reporter le processus budgétaire pendant un certain temps. Je pense que c'est un bon argument que vous soulevez là.

Je vois où vous voulez en venir au sujet de l'avant-projet de loi. Nous semblons nous préoccuper de la restitution de fonds même avant que la Couronne les ait en mains. Il faut que les fonds soient entre les mains non pas d'un agent de la Couronne, mais de la Couronne elle-même avant de penser au remboursement. Je pense que vous avez raison là-dessus.

[*Text*]

How do you feel about doing away with the Ways and Means motions, and replacing them with the actual law or bill that will eventually be passed? You made a very good comment that a government could wait until the 175th day of a 180 day period before presenting the legislation. I think you are absolutely right. What we have kicked around with other witnesses is the idea of instead of going through what may be called the charade of a Ways and Means motion, actually producing the draft legislation with the budget.

Mr. Lalonde: Ideally, I would have no problems with it. I think practically, you would have a very severe problem. A number of decisions concerning the budget are taken in the last six weeks before the budget is introduced. Some are taken the last two weeks. That happened in my time, and I understand it has happened in the last budget as well, and probably more so. Some parts of the budget were, I understand, open to a lot of argument. There were pros and cons and that is as it should be. I do not mean this as a criticism. It happens all the time.

Finally, there comes a crunch. The Minister of Finance discusses it with the Prime Minister and his key colleagues, he may even bring it to Cabinet, and they finally make up their minds. Governments or even the Minister will not want to take some of those decisions until rather late in the day for all kinds of reasons. It would be impossible for the people responsible for drafting the legislation to come forward with actual legislation at the same time as the budget. I do not think it is realistic. Some of that legislation can be very complex and can and does require a lot of time from draftsmen.

The Ways and Means motion has the advantage of putting forward the general thrust of the legislation, its content and its nature. It informs parliamentarians and the public at large enough about what it is, but before it is put into a 150 page text—it is another issue. Before you have figured out all the ins and outs, and the changes of the various legislations and all that . . . In that respect, I do not think it is realistic. It would mean that the budget bills . . . for the officials to draft the legislation properly would mean that they would have to know about three or four months ahead of time and they would spend almost all their time doing this during the meantime. No Minister of Finance is going to commit himself to a period of four months in advance. If he does, I bet you he is going to change his mind at least twice in the meantime. So overall, I see nothing wrong with the Ways and Means motions process.

• 1010

You may wish to hear officials involved in drafting. They can provide you with "chapter and verse" on some of the problems and difficulties they are encountering. Sometimes the Ways and Means motion has also been quite useful, because it has allowed the general content of the measure to be known to the public and to the experts in the field, and then it has allowed the department to sit down with experts in the field and ask, Well, how are we going to make this thing work?

[*Translation*]

Que pensez-vous de l'idée de remplacer les motions de voies et moyens par la loi ou le projet de loi qui sera éventuellement adopté? Vous avez fait remarquer qu'un gouvernement pourrait attendre le 175ème jour d'un délai prévu de 180 jours pour déposer le projet de loi. Je pense que vous avez entièrement raison. Nous avons demandé aux autres témoins ce qu'ils pensaient de l'idée de laisser tomber les motions de voies et moyens et de présenter le projet de loi en même temps que le budget.

M. Lalonde: Idéalement, je n'y verrais pas d'inconvénient. Sur le plan pratique, je pense que vous auriez de sérieux problèmes. Un certain nombre de décisions relatives au budget sont prises dans les six dernières semaines avant la présentation de celui-ci. D'autres sont prises seulement deux semaines avant. Cela est arrivé dans mon temps, et je pense que cela s'est reproduit avec le dernier budget, probablement de façon encore plus marquée. Certaines parties du budget étaient encore loin d'être réglées. On discutait encore de l'opportunité de certaines mesures. Et ce n'est pas une critique que je fais. C'est toujours comme ça.

Mais, à un moment donné, il faut prendre une décision. Le ministre des Finances en discute avec le Premier ministre et ses proches collaborateurs, il en parle peut-être même au Cabinet, puis on prend finalement une décision. Pour toutes sortes de raisons, les gouvernements, voire le ministre, voudront attendre le tout dernier moment pour prendre certaines décisions. Il est donc impossible que la loi soit présentée en même temps que le budget. Je ne crois pas que ce soit réaliste. Certaines parties de la loi peuvent être très complexes et peuvent exiger, et exigent effectivement beaucoup de travail de la part des rédacteurs juridiques.

Les motions de voies et moyens ont l'avantage d'exposer de façon générale les grandes lignes de la loi, sa teneur et sa nature. Elles permettent de renseigner suffisamment les parlementaires et le grand public, mais reconstituer cela dans un document de 150 pages, c'est autre chose. Avant d'avoir pensé à tous les détails, aux changements à apporter aux différentes lois et ainsi de suite . . . De ce côté-là, je ne crois pas que ce soit réaliste. Cela voudrait dire que les projets de loi portant sur le budget . . . Il faudrait, pour bien faire leur travail, que les rédacteurs juridiques aient tout en mains trois ou quatre mois à l'avance et qu'ils consacrent tout leur temps à cette tâche. Aucun ministre des Finances ne voudra s'engager quatre mois à l'avance. S'il le fait, vous pouvez être sûr qu'il changera d'idée au moins deux fois durant cette période. En gros je ne vois donc rien de mauvais dans les motions de voies et moyens.

Vous devriez peut-être consulter les rédacteurs. Ils pourraient vous expliquer en long et en large leurs problèmes et leurs difficultés. Parfois, les motions de voies et moyens peuvent s'avérer très utiles, parce qu'elles permettent d'exposer la teneur générale du budget au public et aux spécialistes du domaine, et donnent le temps au ministère de consulter ses experts et de s'interroger sur l'application des mesures

[*Texte*]

They can get accountants and lawyers, and what not, coming forward on reviewing drafting and this kind of thing.

Mr. Lewis: Well, I appreciate your comments, Mr. Lalonde, because the witnesses we had from Finance may not have felt it appropriate to say what you have just said about the thinking that goes on in a Minister of Finance's mind in the preparation of the budget. I think that has been very helpful.

I guess we are still can do to encourage that early introduction of legislation after the budget? We have been playing around with on October 31 cut-off to have the legislation passed, in that it gives us the spring for the discussion and drafting of the legislation. I mean, anything which can get done before the summer break would get done, and there could be a clean up by October 31, which then gives people in your present profession the opportunity to advise clients with certainty on going into that next calendar year.

Mr. Lalonde: That is something I would love in my new incarnation!

Mr. Lewis: That is the point.

Mr. Lalonde: But my experience of politics has been that it did not adjust very easily to formal cut-off dates. There were always good reasons, or pretexts why this or that thing could not happen at that particular time. I think, generally, we have been delinquent as a federal Parliament in that regard, where provinces expedite their affairs much more speedily than we do in a Parliament-type of structure. In a unitary state like England, they have been much more efficient than we have been in processing legislation and making up their minds.

You know, the last budget was May 1985. Suppose you have had it back under the proposal to—what was it?—

Mr. Lewis: January 15, February 15.

Mr. Lalonde: I know that in the case of the last budget, it would have been impossible for a whole lot of aspects for the draftsmen to start drafting because they would not know what was coming. So they would have been able to start working on it practically only after the budget or one week before. That is neither here nor there. But that means they would not realistically have been able to introduce the measure before March, April—let us say if it had been February 15—I would say, early May anyway, at the earliest. Parliament adjourns at the end of June, comes back in September, so I think October would be pretty tight. As far as advising my clients is concerned, if the bill could be passed during the year that would be good enough. If you had it passed by December 15, it might be a little tight for arranging affairs, but you have a fair idea whether the legislation is going to pass and under what form.

Mr. Lewis: As a former elected representative, Finance Minister, you are now advising clients. Do you find a difficulty with advising them vis-à-vis any certainty of what is in the budget and what is eventually going to come down as law?

[*Traduction*]

budgétaires. Des comptables, des avocats et d'autres spécialistes peuvent alors examiner le texte du projet de loi.

M. Lewis: Je vous remercie de vos commentaires, monsieur Lalonde, parce que les témoins du ministère des Finances que nous avons entendus n'auraient peut-être pas jugé bon de dire ce que vous venez de dire au sujet de la réflexion que doit apporter un ministre des Finances dans la préparation de son budget. Je pense que c'est très utile.

Mais cela ne règle pas le problème . . . à votre avis, que pourrions-nous faire pour favoriser le dépôt de la loi peu de temps après le budget? Nous avons pensé au 31 octobre comme date limite pour adopter la loi, ce qui nous donnerait le printemps pour discuter du budget et rédiger la loi. Nous chercherions à en faire le plus possible avant l'intersession, puis le 31 octobre, la loi serait adoptée, ce qui permettrait aux gens de votre profession de conseiller leurs clients en toute connaissance de cause durant l'année civile qui suivrait.

M. Lalonde: Voilà une chose qui me plairaît infiniment si je me réincarnais!

M. Lewis: Tout juste

M. Lalonde: Mais mon expérience de la politiqe m'a appris que le gouvernement s'accommode très mal des échéances. Il y a toujours de bonnes raisons ou de bons prétextes pour justifier le non-respect des échéances. De façon générale, je pense que de ce côté-là le Parlement a manqué à ses obligations, contrairement aux provinces qui règlent leurs affaires beaucoup plus rapidement que nous. Dans un état unitaire comme l'Angleterre, le processus législatif et budgétaire est beaucoup plus efficace que le nôtre.

Vous savez, le dernier budget a été déposé en mai 1985. Supposons qu'il l'ait été à la date prévue dans le document, à savoir le . . . ?

M. Lewis: Le 15 janvier ou le 15 février.

M. Lalonde: Je sais que, dans le cas du dernier budget, les rédacteurs n'auraient pas pu commencer à inscrire dans la loi de nombreuses dispositions du budget, pour la bonne raison qu'ils n'en connaissaient pas exactement la teneur. Ils n'auraient donc pu commencer à travailler qu'après la présentation du budget, ou une semaine avant. Cela veut dire, en termes réalistes, que le projet de loi ne pouvait être déposé avant mars, ou avril—et si le budget avait été déposé le 15 février—je dirais, pas avant le début mai, de toute façon. Le Parlement ajourne ses travaux à la fin juin pour revenir en septembre; octobre serait donc un peu serré. Pour ce qui est de mes clients, si le projet de loi pouvait être adopté dans le courant de l'année, ce serait assez bien. S'il était adopté avant le 15 décembre, ce serait un peu difficile d'organiser des affaires, mais si l'on sait que la loi sera adoptée et sous quelle forme, eh bien . . .

M. Lewis: En tant qu'ancien représentant élu, ancien ministre des Finances, vous faites maintenant de la consultation. Trouvez-vous cela difficile de conseiller vos clients lorsque vous ne savez pas quelles mesures budgétaires seront entérinées par la loi?

[*Text*]

Mr. Lalonde: Yes, very definitely. Very definitely; it is a factor. But that is why I like the proposal of having a budget early in the year. By the end of the year, even if the legislation is passed, at least we will have something quite clear and specific to look at.

• 1015

The problem we face now is that sometimes we do not even have the actual legislation when we are advising the clients. That is what we are facing now. We are still waiting for major pieces of legislation arising out of the last budget, and that is very much an inconvenience not only for professionals but for the clients or people at large who have to know how such and such a proposal is going to work in practice. It is not enough to know the principle.

So all around, I would say October 31 is probably too tight a date for passing the legislation, but if we could at least be assured that it is out of second reading within the year, I think that would be a very good indication to clients. Ideally, as I say, in my current position I would like to have the legislation passed by October 1 and everything taken care of. On the other hand, as a former parliamentarian I have my doubts about that, and as a former Minister I would have loved to have it passed the next day after the budget. But again, that is neither here nor there. You have to take into account the reality of parliamentary process.

So if you think you can succeed in getting your process implemented by October 31, I think you will get applauses from the community at large. I am concerned that if you do it too tightly you will have to change your program and procedure very quickly because it will not be realistic.

Mr. Lewis: Thank you.

That is all, Mr. Chairman. Thank you very much.

Le vice-président: Merci beaucoup. Monsieur Althouse.

Mr. Althouse: Thank you, Mr. Chairman.

The process that is being looked at here is one that appears to put more emphasis on consultation prior to the budget. We did not get any comments from you on the way through the paper. Do you have any comments concerning the kinds of groups that would be consulted? I think it has been generally believed that those groups would include either First Ministers or at least Finance Ministers of the provinces. Do these consultations in any way create problems for the aspects of secrecy as long as, I suppose, they meet your test of being relatively open? I am not sure that would be the case with Finance Ministers, but with business groups and so on, would that be the test of these consultations, that they be public, and would that in itself create problems for a Finance Minister if he is doing consultations which are going to be leading up to a budget?

Mr. Lalonde: First of all, the consultative process has been going on. Mr. Wilson has pursued a very active one; I had pursued a very active one myself, and it did imply meeting Finance Ministers, for instance, in December. I remember my first budget. I had two meetings with Finance Ministers before

[*Translation*]

M. Lalonde: Oui, c'est très difficile. C'est bien sûr un facteur important. C'est la raison pour laquelle j'aime bien l'idée d'un budget au début de l'année. A la fin de l'année, même si la loi est adoptée, nous avons au moins une assez bonne idée de la situation.

Le problème actuel, c'est que nous conseillons nos clients parfois sans même connaître la loi. Voilà le problème. Nous attendons toujours des mesures législatives importantes découlant du dernier budget, et c'est un gros inconvénient non seulement pour les professionnels, mais aussi pour les clients ou les citoyens en général qui doivent savoir comment s'appliquera telle ou telle proposition. Il ne suffit pas de connaître le principe.

En résumé, je dirais que le 31 octobre est probablement un délai trop serré pour l'adoption de la loi, mais si nous pouvions du moins être sûrs que le projet de loi sera adopté en deuxième lecture dans le courant de l'année, ce serait bien pour nos clients. Comme je l'ai dit, l'idéal pour moi serait qu'on adopte la loi avant le 1er octobre et que tout soit réglé à partir de ce moment-là. D'un autre côté, en tant qu'ancien parlementaire, je doute que ce soit possible, et en tant qu'ancien ministre, j'aimerais bien que la loi soit adoptée au lendemain du budget. Mais, ce n'est pas encore fait. Il faut tenir compte des réalités parlementaires.

Si vous réussissez à boucler le tout avant le 31 octobre, le public s'en réjouira. Je crains cependant que si votre échéancier est trop serré, vous devrez très rapidement changer de programme et de procédure, parce que ce ne sera pas réaliste.

M. Lewis: Merci.

C'est tout, monsieur le président. Merci beaucoup.

The Vice-Chairman: Thank you very much. Mr. Althouse.

M. Althouse: Merci monsieur le président.

Le processus qu'on est en train d'étudier ici semble mettre l'accent sur la consultation préalable au budget. Vous ne nous avez pas dit ce que vous en pensez en commentant le document. Avez-vous des idées quant au genre de groupes que nous devrions consulter? Je pense qu'il est généralement admis que les premiers ministres ou tout au moins les ministres provinciaux des finances seraient du nombre. Ces consultations créeraient-elles des problèmes quant au principe du secret budgétaire si le processus était relativement ouvert? Je ne suis pas sûr qu'il y aurait des problèmes du côté des ministres des finances, mais avec les groupes d'affaires et les autres, ces consultations pourraient-elles créer des problèmes pour un ministre des finances si elles devaient mener à un budget?

M. Lalonde: Premièrement, le processus de consultation existe déjà. M. Wilson a été très actif de ce côté-là, comme moi d'ailleurs, et cela implique une rencontre avec les ministres des finances en décembre. Je me souviens de mon premier budget. J'ai eu deux réunions avec les ministres des finances

[*Texte*]

I introduced my budget. So I think it is quite important and quite helpful to all, to the federal and the provincial governments, to exchange views before they come up with their budgets.

I think there is a pretty good relation of trust between Ministers of Finance. They can exchange views pretty openly without fear of finding them out in the press or amongst parliamentarians within a few weeks. But again, you are a little bit worried under this system of budget secrecy at the present time because, technically, you could argue that they are not supposed to know. After all, they are not answerable to this Parliament, etc. They are outsiders to the federal system. You are wondering whether, if provincial Finance Ministers know exactly what you are going to put in your budget, that is not a breach of your duty as a Finance Minister. If you apply the tradition very strictly, you are in trouble.

• 1020

We have to find ways whereby the Minister of Finance should be free and should feel quite at ease to come up, three or four months before the budget, and issue a statement saying, this is what I think I would like to do—and it might include tax measures—and just release it to all and sundry and then that is it. From there on the system would be open. And it does not matter whether the meetings take place in public or privately. The subject-matter is known.

I do not think there should be a requirement that all meetings be public; not that things of such momentous importance are revealed in those meetings that they should not be public. In any event, there will be private meetings. The Minister cannot for four months have his meetings in the press room. If a lawyer walks in, or an accountant or a businessman or a farmer walks in, he cannot say, hold on, I will call the press. So private meetings take place anyway.

I have found that there are a number of people who are just embarrassed about talking publicly. They are not used to it. If you want them to open up and be rather relaxed, they have to feel they are talking privately. As I said, I have never heard great secrets in those meetings. It is just a matter of realism. Afterwards these people meet the press. You make them available to the press if they so wish, and you meet the press, and then you can inform the press of what has transpired, generally.

When you look at the American process and we talk about the importance of budgetary secrecy, the president sends up a budget that is never the budget that is passed, as you well know. It is put there just as a proposal, fundamentally, in the American system, and their economy does not go to pieces just because the budget is out and people do not know for sure what it will be. People have adjusted their affairs. When the budget comes, they assess whether it has a chance of being implemented: 75%, 50%, or 25% of it. In a way, to come back to Mr. Lewis's point, the whole American system lives in a very much more insecure environment than we have as far as

[*Traduction*]

avant de le présenter. Je pense que c'est très important et très utile pour tous, pour le gouvernement fédéral et les provinces, d'échanger des vues avant que chacun dépose son budget.

Je pense qu'il existe de très bons rapports de confiance entre les ministres des finances. Ils peuvent échanger leurs vues assez ouvertement sans craindre qu'elles ne soient reprises dans la presse ou par les parlementaires dans les semaines qui suivent. Mais là encore, on hésite toujours un peu à cause du secret budgétaire, parce que, techniquement, on ne serait pas censé savoir. Après tout, les ministres provinciaux ne sont pas responsables devant le Parlement. Ces gens là sont hors du système fédéral. On peut se demander si le ministre des Finances ne viole pas le principe du secret en divulguant à ses homologues provinciaux la teneur exacte de son budget. Si l'on applique la tradition du secret à la lettre, le ministre peut avoir des problèmes.

Nous devons trouver un système qui permettrait au ministre de se sentir tout à fait libre d'annoncer, dans un comité public, trois ou quatre mois avant le budget, ce qu'il entend faire—y compris en matière fiscale. À partir de ce moment-là, le processus serait ouvert. Et que les réunions aient lieu en public ou en privé n'y changerait rien; la teneur du budget serait connue.

Je ne crois pas que toutes les réunions devraient être publiques; et ce n'est pas parce que l'information communiquée au cours de ces réunions est si importante. De toute façon, il y aura des réunions privées. Le ministre ne peut pas, pendant quatre mois, tenir ces réunions en présence de la presse. S'il reçoit un avocat, un comptable, un homme d'affaires ou un cultivateur, il ne peut pas leur dire: attendez, j'appelle la presse. Il y aura donc des réunions privées de toute façon.

J'ai constaté qu'un certain nombre de gens sont gênés de parler en public. Ils n'y sont pas habitués. Si voulez qu'ils soient ouverts et détendus, ils doivent sentir qu'ils vous parlent en privé. Je le répète, il ne s'est jamais dit de grands secrets lors de ces réunions. Il faut simplement être réaliste. Après la réunion, les gens peuvent rencontrer la presse. Vous pouvez convoquer les journalistes et les informer de ce qui a transpiré généralement de la réunion.

Quand on parle de l'importance du secret budgétaire, on a qu'à penser au système américain où le budget qui est adopté n'est jamais celui que le président a présenté. Dans le système américain, le budget présenté par le président n'est esentiellement qu'une proposition, et l'économie du pays ne s'effondre pas d'un seul coup parce que le budget a été présenté et que les gens ne savent pas exactement ce qui sera adopté. Les gens s'organisent en conséquence. Quand le budget est déposé, ils évaluent dans quelle mesure il est susceptible d'être adopté: 75 p. 100, 50 p. 100 et 25 p. 100. D'une certaine façon, pour revenir au point de M. Lewis, la procédure américaine crée un climat d'incertitude beaucoup plus grave que le nôtre, parce

[*Text*]

budgetary certainty is concerned, because really it can go for a long time before they know what the rules of the game will be.

I would think we should be much more relaxed about the Minister of Finance coming up with plans for his budget ahead of time. We are trying to do it in the reverse at the present time; something quite similar. What has developed over the last few years has been budgetary proposals. So in effect the Minister of Finance includes them in his budget, but they are only his proposals. They are documents attached to the pile on various subjects that are put forward, and you consider them for implementation a year later. You might gain time if you could put those papers out four months before rather than at the time of the budget.

Mr. Althouse: In that regard, a number of witnesses have suggested that there should be an economic statement about the recurrence of Parliament in the fall, in September. The Minister would then set out the direction he sees. One or two witnesses have even suggested that it would then of course trigger this public and private consultation process. Other witnesses even suggested that on the resumption of Parliament, what someone called a "state of the union message" would be put out. The actual budget would occur somewhat later, in late January or February. The thinking behind that proposal was to send out a series of signals before the final budget.

• 1025

It was also the proposition by some of those witnesses that on budget night the budget papers would shrink down to maybe five pounds instead of fourteen pounds. Of course, some of them even went so far as to say that by going through that process there may be enough decisions made along the way that, in fact, most or all the budget bills could be presented at the same time as the budget. The budget itself would be a half hour discourse along with all the bills that would be sort of self . . .

Mr. Lalonde: I suspect those proposals come from academics.

Mr. Althouse: Oh, absolutely.

Mr. Lalonde: It is all fine; it is fine for the mind. It is all well-ordered, but the world is not like this. Think of the budget of November 1981. If you had had an economic statement in June it would not have meant a damn thing because at the end of August the floor went from under our feet, economically. I think the Minister is always free to make an economic statement. His background for his forthcoming budget might take the form of a statement in the House, but I would not make it a requirement, because the economic situation can change so fast. You may be suddenly finding yourself completely out of sync with what is happening. I would not lock too many steps with each other so that they depend on each other, because once more reality has the bad habit of not conforming to plans. I think it would result in more the parliamentary process. You will end up with having so many timetables for this and that thing that they will be walking on top of each other. I thought you were doing enough of this already.

[*Translation*]

qu'on peut attendre très longtemps avant de savoir quelles seront les règles du jeu.

Je pense que nous devrions nous faire mieux à l'idée que le ministre des Finances annoncera son budget à l'avance. Nous faisons sensiblement la même chose aujourd'hui, mais par une démarche inverse. Depuis quelques années, nous avons des propositions budgétaires. Le ministre des Finances les inclut dans son budget, mais simplement à titre de propositions. Il s'agit d'une série de documents sur différents sujets renfermant des propositions pour l'année suivante. Vous gagneriez peut-être du temps si vous pouviez communiquer ces documents quatre mois avant le budget plutôt qu'en même temps.

M. Althouse: À ce propos, plusieurs témoins ont suggéré qu'on présente un exposé économique à l'automne, c'est-à-dire à la reprise du Parlement en septembre. Le ministre pourrait alors annoncer son orientation. Un ou deux témoins ont dit que cet exposé déclencherait le processus de consultation publique et privée. D'autres témoins ont même suggéré qu'à la rentrée du Parlement, il y ait une sorte de «message sur l'état de l'union», ce qui permettrait de ne présenter le budget proprement dit qu'en janvier ou même en février. En fait, le dit «message» servirait à émettre toute une série de signaux avant la présentation du budget définitif.

Certains témoins ont même suggéré de réduire le poids des documents budgétaires de 14 à 5 livres. Certains sont même allés jusqu'à dire que les auteurs du budget seraient alors obligés de prendre tellement de décisions que la plupart des projets de loi de finances pourraient être présentés en même temps que le budget. La lecture du budget ne durerait donc qu'une demi heure environ, et tous les projets de loi afférents ne seraient en quelque sorte que . . .

M. Lalonde: Ces propositions émanent sans doute d'universitaires.

M. Althouse: Tout à fait.

M. Lalonde: Tout ça, c'est très beau dans l'abstrait. Idéalement, tout cela semble bien ordonné, mais le monde ne fonctionne pas ainsi. Rappelez-vous le budget de novembre 1981. S'il y avait eu une déclaration économique au mois de juin, elle n'aurait eu aucun sens, puisque le monde s'est effondré du point de vue économique en août. Mais le ministre est évidemment libre de faire toutes les déclarations d'intérêt économique qu'il veut. La genèse de son prochain budget pourrait fort bien prendre la forme d'une déclaration à la Chambre, mis je n'en ferais pas une obligation, étant donné que la situation économique peut changer si rapidement. Vous pourriez vous retrouver complètement déphasés par rapport à la réalité. Il ne me semble pas utile d'enchaîner trop d'étapes de façon qu'elles deviennent interdépendantes, puisque, je vous le rappelle, la réalité a la mauvaise habitude de ne pas se conformer aux prévisions. Cela pourrait aboutir à une série de difficultés sur lesquelles trébucheraient non seulement les gouvernements, mais aussi le Parlement. Vous pourriez vous retrouver avec un si grand nombre d'échéanciers à respecter

[*Texte*]

Mr. Althouse: I guess one of the most enticing proposals is one that is a description of what is done in Australia. Of course, it has the advantage of occurring on the other side of the world and not too many of us really know whether the description is accurate. It is a federation involving several other states as well. They seem to have a process, if the description is accurate, that permits them to, in fact, prepare the budget papers for presentation at the time of presentation.

According to the witness, they have a much simpler tax system, perhaps as a result of being forced to always make up their minds when the budget is tabled, I do not know.

Mr. Lalonde: I am not in a position to comment on the Australian experience. I am sorry.

Mr. Althouse: I am not sure we are in that position either.

Le vice-président: Monsieur Lalonde, je crois que vous nous avez dit que vous deviez quitter à 10 h 30, mais si vous permettez, j'aurais une courte question, ou si elle est peut-être un peu longue, la réponse peut être courte.

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante nous a suggéré d'organiser, juste avant la présentation du Budget, un briefing pour les «grandes organisations». Je vourais savoir quelle est votre opinion là-dessus. Est-ce qu'il serait souhaitable qu'on fasse ce briefing-là quelques heures avant la présentation du Budget? D'autre part, considérez-vous que pour les députés, on devrait mettre cette pratique en vigueur, et faire en sorte qu'ils puissent avoir un briefing, eux aussi, avant la présentation du Budget compte tenu qu'ils doivent immédiatement, après l'exposé budgétaire, faire des déclarations sur cette question-là?

M. Lalonde: Tout d'abord, en ce qui concerne le briefing pour les «grandes organisations», qu'est-ce que vous faites des «petites organisations»? Qui allez-vous exclure? C'est tout simplement courir après des problèmes si vous vous embarquez là-dedans, à mon avis.

• 1030

Je ne vois pas de raison particulière de donner des briefings exclusifs à des groupes par rapport à d'autres. Vous avez déjà assez de problèmes juste à savoir qui dans la Galerie de la presse va avoir le droit d'y aller! Je me rappelle de certaines situations où certaines institutions de presse, certains groupes de comptables s'organisaient pour essayer de se faire désigner comme journaliste pour la journée pour pouvoir être admis aux briefings de façon à avoir au moment où le Budget sortait toute l'information pour pouvoir préparer leur documentation pour le public et avoir une avance sur leurs concurrents. Alors, vous aviez des journaux comme . . . je ne sais pas, qui subitement étaient représentés par un journaliste qui était l'associé d'une grande firme de comptables de Toronto et qui voulait venir pour le briefing de la la presse, alors . . . Je pense que ce n'est pas une ligne de conduite que je suivrais.

[*Traduction*]

pour ceci et cela, qu'ils finiraient par s'entrecouper les uns les autres. J'avais l'impression que vous en aviez assez de cela.

M. Althouse: L'une des propositions les plus séduisantes, est celle du processus budgétaire australien tel qu'on nous l'a présenté. Bien sûr, elle a l'immense avantage de décrire une situation aux antipodes du Canada, description que peu d'entre nous peuvent vérifier. Mais l'Australie est une fédération de plusieurs États, comme le Canada, et le processus budgétaire—si je me fie à la description donnée—permet la présentation de tous les documents budgétaires en même temps que celle du budget.

Notre témoin nous a expliqué que le système fiscal y est beaucoup plus simple, peut-être parce que l'on est obligé de se faire une idée du budget, dès sa présentation.

M. Lalonde: Malheureusement, je ne saurais commenter ce qui se passe en Australie.

M. Althouse: Je ne suis pas sûr que nous le puissions, nous non plus.

The Vice-Chairman: Mr. Lalonde, I believe you said that you had to leave us at 10:30, but if I may, I would like to ask you a very short question, or if it is too long, you might wish to give me a short answer.

The Canadian Federation of Independent Business suggested that we organize, just before the budget is submitted, a briefing session for all large organizations. How do you react to that? Would it be advisable to hold the briefing a few hours before the budget presentation? On the other hand, should we also ask Members of Parliament to be part of that briefing, since they also have to react immediately to the budget and to make statements?

Mr. Lalonde: As far as this briefing for larger organizations is concerned, what about the smaller ones? Who are you going to exclude from the briefing? If you want my opinion on that, you will be running head-on into problems.

I see no particular reason why you should give briefings exclusively to certain groups and not to others. You already have enough problems trying to decide who in the press gallery is going to be allowed to take part in the briefings. I remember that certain groups of accountants tried to be designated certain years as reporters for the day just in order to be present at the briefings and to be able to prepare their documentation for the public so as to take a lead over their competitors at the time the budget was read. Consequently, certain newspapers were suddenly represented by a journalist who happened to be a partner in one of the larger Toronto accounting firms and who wanted to be present at the press briefing . . . If I were you, I would not do that.

[*Text*]

Quant aux parlementaires, c'est la même chose. En fait, à l'heure actuelle, on a un arrangement en vertu duquel il y a un certain nombre de parlementaires de chaque parti qui ont l'occasion d'être instruits en même temps que la presse; et ce sont généralement les porte-parole du parti en question après le Budget. Je ne pense pas franchement que le fait que les députés aient eu cinq ou six heures de session antérieures de briefing, produirait des résultats si extraordinaires. Si le gouvernement et si les partis étaient d'accord pour que soit admis à ce briefing qui veut, je n'en verrais pas une tragédie non plus. Mais vous allez être exactement comme la presse, vous allez être enfermés durant six heures, et vous courez davantage de risques de coulage, dommageables, au gouvernement et au ministre des Finances en particulier; parce que vous pouvez peut-être empêcher un journaliste de sortir de sa pièce mais même là, on avait des problèmes finalement, et on leur faisait signer un engagement comme quoi ils s'engageaient à ne pas sortir. Mais si un journaliste était vraiment de mauvaise foi, il disait: Mon cher ami, je sors, allez-vous faire venir la Gendarmerie et me faire arrêter? Qu'est-ce que c'est que votre pouvoir de le retenir là? Vous pouvez peut-être le poursuivre après coup pour avoir rompu son engagement signé ou écrit, mais comment allez-vous empêcher un parlementaire de faire ce qu'il veut sur la Colline parlementaire, s'il décide de le faire!

Chaque année, vous avez des parlementaires indépendants en plus des parlementaires qui sont soumis à la discipline de parti et puis même parmi les parlementaires soumis à la discipline de parti, il y a beaucoup de gens indépendants. Alors, je pense que vous vous exposez à des risques inutiles. Je comprends que vous êtes appelés à faire des commentaires après le Budget, mais les commentaires que vous êtes appelés à faire sont généralement tellement courts et tellement limités que dans le fond, ayant écouté le Budget, cela devrait être suffisant pour vous donner une idée; et vous recevez en plus un sommaire qui vous donne toute l'information. Je ne pense pas que ce soit cela le problème. Je pense que si vous ouvrez le processus général antérieurement, si vous donnez une occasion au public en général de participer au processus, vous allez avoir les grandes lignes du Budget avant que le Budget ne sorte. Savoir si la taxe sur l'essence est un cent ou un cent et demi, ou deux cents le litre, eh bien vous n'avez pas besoin d'un grand briefing pour vous faire une idée là-dessus, si vous aimez cela ou pas. Je ne serais favorable ni à l'une ni à l'autre des propositions.

Le vice-président: Je vous remercie.

M. Lalonde: C'est moi qui vous remercie. Excusez-moi, mais il faut que je me sauve en vitesse, car je dois aller commenter un autre document. Merci.

Le vice-président: Merci. La séance est levée.

[*Translation*]

I would say the same thing for members of Parliament. In fact, there is presently an agreement that allows certain members of Parliament—who are usually the party spokesmen for the budget—to be present at the briefing for the press. I sincerely do not think that five or six additional hours of information would do miracles for the members of Parliament. On the other hand, if the government and the parties agreed to open the briefing to anyone who wishes to be present, I would not disagree with it either. But you are going to be locked up during six hours just like the press, and you run greater risks of leakage that could be harmful to the government and particularly to the Minister of Finance. Indeed, you can try to prevent a journalist from leaving the room, but that has created problems which forced you to have the journalists sign a paper committing themselves not to leave the room. But any dishonest reporter could have decided to leave. Would you have sent the RCMP to arrest him? How can you prevent him from leaving the room? You can always prosecute a reporter for having broken his word or his written commitment, but how can you prevent a member of Parliament from doing what he wishes on Parliament Hill?

Each year, independent members are submitted to party discipline whereas party members can be very independent. These are not risks worth running. I understand that you are called upon to comment on the budget. But those comments are usually so short and limited that you should be able to make up your mind just by listening to the budget speech. Moreover, you receive a summary that gives you all the information. I do not think that is a problem. I believe that if you open the briefing session and if you give the general public the possibility of taking part in the process, you run the risk of seeing the broad outline of the budget become public before the speech. You do not need a long briefing to decide if you like the idea of a one or two cent tax per litre on gasoline. I do not agree with either of the suggestions.

The Vice-Chairman: Thank you.

Mr. Lalonde: Thank you. I am sorry, but I have to leave in a hurry. I must go and comment on other papers. Thank you.

The Vice-Chairman: Thank you, the committee is adjourned.

Book Tarif
Publication rate

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Friday, November 1, 1985

Chairman: Albert Cooper

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 13

Le vendredi 1 novembre 1985

Président: Albert Cooper

Procédure et de l'organisation

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'améliorations»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

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

The Hon. Marc Lalonde, Former Finance Minister.

L'hon. Marc Lalonde, ancien ministre des Finances.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Friday, November 1, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 13

Le vendredi 1 novembre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25714—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, NOVEMBER 1, 1985
(17)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 9:38 o'clock a.m., this day, the Vice-Chairman, Jean-Pierre Blackburn, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn and Doug Lewis.

Alternates present: Vic Althouse and Charles Hamelin.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witnesses: Mary Collins and Scott Fennell, Members of Parliament.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

The witnesses each made a statement and answered questions.

At 10:23 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 1er NOVEMBRE 1985
(17)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 9 h 38, sous la présidence de Jean-Pierre Blackburn, vice-président.

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn et Doug Lewis.

Substitut présents: Vic Althouse et Charles Hamelin.

Également présent: *De la Bibliothèque du parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernment.

Témoins: Mary Collins et Scott Fennell, députés.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbal et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule no 2*).

Les témoins font chacun une déclaration et répondent aux questions.

A 10 h 23, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Friday, November 1, 1985

• 0937

Le vice-président: À l'ordre!

Nous n'avons pas encore le quorum, mais comme une autre personne est censée arriver dans quelques minutes, nous allons entendre tout de suite nos témoins.

Nous recevons ce matin M. Scott Fennell et Mme Mary Collins qui sont tous deux députés à la Chambre des communes. Nous vous remercions d'avoir accepté de venir nous faire part de vos commentaires sur les propositions d'amélioration au processus budgétaire canadien. Je ne sais pas lequel de vous deux veut commencer. Normalement, on laisse l'honneur aux dames.

Mrs. Mary Collins (Member of Parliament for Capilano): I am going to suggest that experience should precede. I will listen to Mr. Fennell and see if it changes my presentation.

Mr. Scott Fennell (Member of Parliament for Ontario): Thank you, Mr. Chairman. Having spent long hours during this week at your end of the table, this is a change for me. I hope that the Members of Parliament are kinder to me as a witness than they have been to some of the witnesses I have had before our committee this week.

I appreciate this opportunity of coming before this committee to express my views and my concerns about the budgetary process. My major concern is as a Member of Parliament. We have a job to perform as watchdogs of the public purse. It is one of the main concerns of my constituents and the constituents across Canada and the taxpayers of this country. They are concerned about the members they send to Ottawa.

I feel very strongly that parliamentarians cannot fully perform this duty if we are excluded from all but post-expenditure reviews. This is basically what the public accounts committee does, with the assistance of the Auditor General's office. The Standing Committee on Public Accounts does play a very important role. I believe it has become a very effective tool of Parliament.

However, as I have intimated, the Canadian budgetary system could greatly benefit from having the input of well informed and interested members prior to the tabling of the expenditure plan. It really is ridiculous that the members who represent the voice of the people are relegated to rubber-stamping the plan that the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance hand down. What I mean is that we are handed the estimates and then we are told to approve them and get them through as quickly as possible.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Vendredi le 1 novembre

The Vice-Chairman: Order, please!

We still do not have a quorum, but since someone else is supposed to arrive in a few minutes, we will immediately begin to hear witnesses.

This morning we are hearing Mr. Scott Fennell and Mrs. Mary Collins, who are both Members of the House of Commons. We thank you for having accepted to give us your comments about the proposals to improve the Canadian budgetary process. I do not know which one of you wants to begin. Normally, the ladies have that privilege.

Mme Mary Collins (Député de Capilano): Je serais d'avis que ce soit l'expérience qui ait préséance. J'écouterai donc M. Fennell afin de voir si cela modifie mon exposé à moi.

M. Scott Fennell (Député d'Ontario): Merci, monsieur le président. Étant donné que j'ai passé de longues heures cette semaine à la même place que vous à la table, cela fait un changement pour moi ce matin. J'espère que les députés seront mieux disposés à mon endroit comme témoin qu'ils ne l'ont été envers les témoins que j'ai entendus, moi, au sein de mon comité.

Je vous suis reconnaissant de pouvoir témoigner devant vous afin de vous faire part de mes idées et de mes préoccupations au sujet du processus budgétaire. Bien entendu, c'est avant tout en tant que député du parlement que je le fais. Nous avons en effet des fonctions de surveillance des deniers publics à exercer. C'est d'ailleurs l'une des principales préoccupations de mes électeurs et de tous les électeurs et contribuables canadiens. Ils se soucient de l'efficacité de ceux qu'ils élisent à Ottawa.

Je suis fermement convaincu que les parlementaires ne peuvent s'acquitter de cette responsabilité de façon satisfaisante s'ils sont exclus de toutes les étapes du processus sauf les réexamens postérieurs aux dépôts des prévisions de dépenses. Or c'est la responsabilité dévolue au comité des comptes publics, qu'il exerce avec l'aide du bureau du Vérificateur Général. Le Comité Permanent des Comptes Publics exerce une fonction très importante et à mon avis, il est devenu un mécanisme parlementaire très efficace.

Cependant, ainsi que je l'ai laissé entendre, le système budgétaire canadien bénéficierait considérablement de la participation de députés bien renseignés et intéressés, ce avant le dépôt des prévisions de dépenses. Il est vraiment ridicule que les députés, qui représentent le peuple, en soient réduits à adopter automatiquement le projet de dépenses du secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances. J'entends par là qu'on nous fournit les prévisions budgétaires et qu'on nous dit de les approuver et de les étudier le plus rapidement possible.

[*Texte*]

• 0940

I do not say this facetiously; this is what happens in reality. The problem is the short time the committees have in which to study the estimates. They have other orders of business when the estimates come down, and they have very few options as to what they can propose in the way of amendments. Basically, they do not have the time or the expertise or the knowledge to deal with it. Also, each committee has its own axe to grind.

I believe that members, on behalf of the taxpayers, should be included in the process of establishing the spending priorities of the government. I am not suggesting—and keep this in mind, in my presentation—that the decision-making power of the government should be usurped. I am suggestiong only that its ability to make sound decisions could be enhanced with the input of the elected representatives.

I am advocating that members should be given the opportunity to make suggestions as to where they believe waste exists and how public funds could be utilized in a more efficient and effective manner. Their suggestions should be given consideration prior to the tabling of the spending estimates in the House.

To accomplish this in an organized way, I propose that a small committee of seven members, four government and three opposition, be created and that the committee have the following mandate. On April 1 of each fiscal year, the committee would begin an in-depth study of the complete set of spending estimates, which would have been recently tabled in the House. The committee would have three months before the summer recess in which to hold hearings. These committee meetings would be very intensive, with departmental heads and any other witnesses it deemed necessary to call.

This should be enough time to ask questions and to obtain answers about any changes in the estimates over the current year and to examine historical figures. The first set of figures would be the actual spending figures over the previous five years, excluding the fiscal year just ended, because these figures would not be available until the late fall. The second set would be the spending estimates relative to the actual spending figures for the corresponding years to gauge the deviation from the budgeted figures.

I propose that the committee should have access to private sector tax experts, lawyers, accountants and economists who, I believe, would be delighted to volunteer their services freely. In the fall the members of the committee would resume their work by attending a series of private sector consultations, which the government would be holding with various lobby groups. These could perhaps be accompanied by their advisers from the private sector. Armed with all this information, the parliamentary budget committee would be in a position to in effect develop their own projections for the estimates of the upcoming fiscal year.

[*Traduction*]

Je ne dis pas cela pour plaisanter car c'est bien ce qui se passe dans les faits. Le problème tient au peu de temps dont dispose les comités pour étudier ces prévisions budgétaires. Ils sont d'ailleurs saisis d'autres questions lorsque les prévisions sont déposées, leur marge de manoeuvre et les amendements qu'ils peuvent proposer sont donc très limités. Ils ne disposent tout simplement ni du temps ni des spécialistes ni encore des connaissances nécessaires pour bien s'acquitter de ce travail. En outre, chaque comité a ses propres intérêts à mettre de l'avant.

Je suis sûr que les députés qui représentent les contribuables doivent participer au processus de choix des priorités de dépenses gouvernementales. Je n'entends pas par là—et il importe de le garder à l'esprit—qu'il faille usurper le pouvoir exécutif du gouvernement. Je suis simplement d'avis que les représentants élus du peuple pourraient l'aider à prendre de meilleures décisions.

Je suis d'avis que les députés doivent avoir la possibilité de proposer des remèdes à ce qu'ils estiment être du gaspillage et des façons plus efficaces d'affecter les crédits. On devrait tenir compte de leurs propositions avant le dépôt des prévisions de dépenses à la Chambre.

Afin que cela s'accomplisse de façon organisée, je propose la créations de petits comités de sept membres, donc quatre du parti ministériel et trois de l'opposition et qu'on leur confie le mandat suivant: le 1er avril de chaque année financière, le comité amorcerait une étude approfondie de toutes les prévisions de dépenses qui viennent d'être déposées à la Chambre. Il aurait trois mois jusqu'à l'intersession d'été pour tenir des audiences. Ces séances seraient très intensives, y participeraient des hauts fonctionnaires et tout autre témoin jugé nécessaire.

Cela devrait suffire pour poser des questions et obtenir des réponses au sujet de toute modification à apporter aux prévisions courantes et aussi pour examiner des données chronologiques. On commencerait d'abord par étudier les chiffres relatifs aux dépenses des cinq dernières années, à l'exclusion de l'année financière venant de se terminer étant donné qu'en ce cas les statistiques ne seraient pas disponibles avant la fin de l'automne. On passerait ensuite à l'examen des prévisions de dépenses par rapport au chiffre réel de ces dépenses pour les années correpondantes afin de voir dans quelle mesure on s'est écarté des données figurant au budget.

Je suis d'avis que le comité devrait avoir accès au service d'experts en fiscalité du secteur privé, à ceux d'avocats, de comptables et d'économistes qui, à mon avis, seraient enchantés de le faire gratuitement. A l'automne, les membres du comité reprendraient leur travail mais cette fois assisteraient à une série de consultation entre le gouvernement et le secteur privé, plus précisément avec divers groupes de pression. Ces derniers pourraient peut-être être accompagnés par leurs conseillers du secteur privé. Fort de tous ces renseignement, le comité parlementaire du budget serait en mesure d'en arriver à ses propres projections de dépenses pour l'année financière à venir.

[*Text*]

Early in the new year the committee would compile its report and distribute it to each of the existing standing committees. Copies would also be forwarded to the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance. The report would include the committee's projections of the estimates for the upcoming year. It would also point out alternative areas in which funds could be reduced without detrimental results and areas in which funds could be used more efficiently and effectively.

With these recommendations in hand, the standing committee members could then begin to do their own material. They would have limited time, but at least they would have in-depth research material with which they could look at their own estimates. They would be very well prepared to make meaningful comments on the estimates for the upcoming year, once they are tabled. Even if a small percentage of the ideas presented in the reports of the parliamentary budget committee and the standing committees were realized, it could result in major cost-saving measures.

This is what I am really trying to say. We all know that we cannot go on spending money that we do not have. But we need the willpower to put our own spending interests aside for a moment and consider them in the context of the total spending picture.

We need a committee with this particular goal. It would be a committee made up of persons who are really interested in actually reducing the deficit and in coming up with alternative ideas for accomplishing such. I realize that this proposal involves establishing yet another committee and that many members feel that there are too many committees and not enough interested committee members to go around. For this proposal to work, however, we need only a few members who would be willing to work on the budget committee yearround. We would also need the co-operation of members of the standing committee who would use the advice of the parliamentary budget committee.

• 0945

That is the conclusion of my comments. We put a lot of time and effort into looking at this from a micro and macro point of view, and if you have any questions, I would be pleased to answer them.

Le vice-président: Merci. Madame Collins, désirez-vous faire votre exposé tout de suite?

Mrs. Collins: I will be pleased to go ahead, Mr. Chairman. I think mine is in some ways not dissimilar to my colleague's.

I too would like to thank the committee for the opportunity of appearing in a different role. It is kind of fun, and I guess I am here because I feel very strongly that as an MP one of our major responsibilities is to be knowledgeable about public expenditures. I wonder if there is something in the process

[*Translation*]

Au début de la nouvelle année, le comité rédigerait son rapport et le distribuerait à chacun des comités permanents. Des exemplaires seraient également envoyés au secrétariat du Conseil du Trésor et au ministère des Finances. Ce rapport comprendrait les projections de dépenses du comité pour l'année à venir. Il indiquerait aussi les domaines où l'on pourrait réduire les crédits sans que cela ait de conséquence grave et ceux où l'on pourrait faire un usage plus efficace des fonds.

Forts de ces recommandations, les membres des comités permanents pourraient alors entamer leur propre étude. Ils disposeraient en effet de renseignements généraux. Leur temps serait limité mais au moins ils auraient en main des documents approfondis à la lumière desquels ils pourraient considérer leurs propres prévisions. Ils seraient très bien préparés à faire des remarques très pertinentes sur les prévisions de l'année à venir une fois qu'elles seraient déposées. Même si seulement une faible partie des idées figurant dans le rapport du comité parlementaire du budget et des comités permanents était adoptée, il n'empêche que cela pourrait entraîner des économies importantes.

C'est là où je veux vraiment en venir. Nous savons tous que nous ne pouvons continuer à dépenser de l'argent que nous n'avons pas. Toutefois, il nous faut la volonté de reléguer à l'arrière-plan nos intérêts en matière de dépense tout au moins pour le moment et celle de les étudier dans une perspective vraiment globale.

Nous avons besoin d'un tel comité ayant un tel but. Il serait constitué de personnes qui se soucient vraiment de réduire le déficit ainsi que de trouver des solutions de rechange permettant d'y arriver. Je me rends bien compte que cela sous-entend la création d'un autre comité et que bon nombre de députés estiment qu'il y en a déjà trop et que nous ne disposons pas d'un nombre suffisant de députés intéressés pour que le travail s'accomplisse. Toutefois, en l'occurrence, il ne nous faut que quelques députés qui seraient disposés à travailler au sein de ce comité du budget à longueur d'année. Nous aurions également besoin de la collaboration de députés du comité permanent, qui recourraient au conseil du comité parlementaire du budget.

En guise de conclusion, nous avons consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'étude de la question tant d'un point de vue global que particulier, et si vous avez des questions à poser, c'est avec plaisir que j'y répondrai.

The Vice-Chairman: Thank you. Mrs. Collins, would you like to make your presentation right away?

Mme Collins: Volontiers, monsieur le président. À certains égards, mon texte n'est guère différent de celui de mon collègue.

D'abord, je tiens moi aussi à remercier le Comité de m'avoir permis de collaborer à ses travaux de cette façon différente. C'est plutôt amusant, et je crois que je suis ici parce que je suis fermement convaincue qu'en tant que député, l'une de nos principales responsabilités est d'être bien renseigné au sujet des dépenses publiques. J'aimerais savoir s'il y a quelque chose

[*Texte*]

itself which inhibits our ability both to understand and to be accountable for that process.

When we received the paper last spring on the Canadian budgetary proposals for improvement, I circulated it to a number of leading people in my own constituency—business people, accountants, lawyers. Then about a month ago I called a round-table meeting and I was very pleased that 25 leading independent business people, senior professionals from some of the large firms, accountants and lawyers, took the time and effort to attend that meeting.

What I am presenting to you today is really a synthesis of the views of very successful and concerned people from my own riding of Capilano on the west coast. Unfortunately of course, they cannot be here, but I am very honoured to present their views and I hope they will be helpful to the committee.

They all agreed, just going through the proposals in the paper itself, that a fixed date for the presentation of a budget would create a greater aura of certainty, which would certainly be helpful to the private sector. The general preference was for a late January, early February date—in fact that being the latest date. There was some indication they would prefer something before Christmas, but given the consideration of first ministers' conferences, they thought probably it was more practical to look at a January, February date. They felt that this would provide the longest lead time for the consultative process, as well as having a budget early on in the year.

Some concern was raised that a fixed date could result in an annual business slowdown in anticipation of the budget, in perhaps the month immediately prior to the budget. Some of those concerns were put forward, but on balance they felt that the business cycle could, over time, accommodate it and that it might happen in the early stage—but they did not think it would be ongoing concern. There was certainly a strong support for technical changes to be made even before the budget came down or certainly immediately upon the budget coming down. One of the persons involved had, at some previous time, actually been in the Department of Finance and involved in that process; he certainly supported that concept.

All suggested early implementation of the budgetary measures because of the uncertainty which arises when major tax changes, such as the one proposed in this year's budget for capital gains exemption, are introduced in the budget but not passed into law until sometimes nine or twelve months later. Certainly, I know you have heard from a number of witnesses before that this creates real problems for the business community and for individuals who are trying to do financial planning.

Another suggestion was that tax changes announced in the budget would not take effect until a certain fixed date in the future, which would be announced at the time of the budget. This would also give people time to plan, although I recognize it does open up the potential for abuse; for example stockpiling, if there is a proposed tax increase in a commodity or

[*Traduction*]

dans le processus même qui nous empêche à la fois de comprendre son fonctionnement et d'en répondre.

Le printemps dernier lorsque nous avons reçu les dernières propositions d'amélioration du processus budgétaire canadien, j'ai distribué ces documents à certaines personnes connues de la circonscription, des hommes d'affaire, des comptables et des avocats. Un mois plus tard, j'ai organisé une rencontre avec eux et j'ai constaté avec plaisir que 25 hommes d'affaire réputés, cadres supérieurs de grandes entreprises, comptables et avocats s'étaient donnés la peine de venir.

Les idées que je vous soumets aujourd'hui constituent une synthèse des propos de ces personnes de ma circonscription de Capilano sur la Côte ouest, qui ont du succès mais qui sont également soucieuses d'améliorer les choses. Bien entendu, ils ne peuvent malheureusement venir ici mais je me sens honorée de vous faire part de leurs idées tout en espérant qu'elles soient utiles au Comité.

Après avoir parcouru les propositions du document, tous les participants ont estimé que l'adoption d'une date fixe pour la présentation du budget créerait davantage de certitude, ce qui serait certainement utile au secteur privé. De l'avis général, la date la plus indiquée serait fin janvier ou début février au plus tard. Ils auraient même préféré une date avant Noël mais étant donné la possibilité que se tiennent des conférences des premiers ministres, ils ont estimé qu'il serait plus pratique d'envisager janvier ou février. Ils étaient d'avis que ce choix donnerait le plus de temps possible à la consultation et permettrait également de disposer d'un budget dès le début de l'année.

Certains ont estimé que l'adoption d'une date fixe pouvait avoir pour résultat un ralentissement des activités économiques en attendant le budget, peut-être le mois avant sa présentation. Malgré cela cependant, on a estimé qu'à la longue, le cycle des activités commerciales allait s'en accommoder et que le problème s'estomperait. On a aussi appuyé très fermement certaines modifications avant même le dépôt du budget ou tout au moins immédiatement après sa présentation. L'un des participants avait d'ailleurs déjà travaillé au sein du ministère des Finances et participé au processus budgétaire et il appuyait certainement cette idée.

Tous recommandaient qu'on mette en oeuvre les mesures budgétaires le plus tôt possible étant donné l'incertitude qui résulte de l'adoption des mesures fiscales sensiblement différentes comme celles figurant dans le budget de cette année et qui proposent des exemptions pour la plus-value lorsque de telles modifications n'ont pas force de loi avant neuf ou 12 mois. Vous avez certainement dû entendre certains témoins vous dire que cela crée de réels problèmes pour le milieu des affaires ainsi que pour les particuliers qui essaient de planifier leurs activités financières.

Il a également été proposé que les modifications fiscales annoncées dans le budget ne soient pas mises en oeuvre avant une date fixe, qui pourrait être annoncée lors de la présentation de ce même budget. Cela donnerait également le temps aux gens de planifier bien que je reconnaisse que cela ouvre aussi la porte à certains abus; je songe par exemple au cumul

[*Text*]

service, or rearranging one's personal or business affairs to avoid any negative impact of a proposed tax change. However, if the measures cannot be introduced quickly and immediately, the second alternative would have an actual fixed date at which they would come into effect, instead of the present system whereby really nobody knows when these things are going to take effect.

I think we are certainly in that situation right now; people are asking if it will be in by Christmas, will we know for sure that some of the measures in the budget will become law, what will the actual details be. I do not think it is a very good situation as we have it now.

• 0950

Overall, the view was that the sooner or more certain the implementation of the budgetary measures, the better, as long as Parliament still had a meaningful role to play, and such a system did not lead to greater bureacratic control. There was certainly a lot of concern over that.

With respect to the borrowing authority, my advisers almost unanimously disagreed with any proposals to speed up or make it easier for the government to borrow money. I know that reflects the kind of concern that people have about the government increasing its debt, increasing its borrowing. In their view, they felt that this should be the most difficult part of the process, and it should be made even tougher than it is at present.

I know that with respect to the process of borrowing this view is inexorably linked to the distaste of deficits and the strong desire to force the government to diminish its borrowing and move towards balancing its budget. Nevertheless, their message was clear, and I want to also make it clear to this committee. It was very deeply held that a system that would diminish the public spotlight on government borrowing activities would not be in the public interest.

Many of the other comments and suggestions made by the group dealt with the form of budget, the size of the budget, the complexity of the budget and the tax system. I realize that these are beyond the mandate of the committee. But I know that in the minds of my constituents, as in the minds of my fellow MPs, while we want a budgetary process that is more understandable, provides greater certainty and is more efficient, I think we also very much want a process that provides greater control by Parliament over both the planned and actual expenditure of public funds and the raising of these funds, one that is slanted towards reducing rather than increasing the government take of the GNP.

That brings me to my final point which is one I know you have heard from a number of other witnesses. It also relates to what the Auditor General said in his recent report this year.

[*Translation*]

au cas où l'on proposerait une hausse d'impôt relative à un bien ou à un service ou encore à la possibilité que quelqu'un réorganise ses affaires de sorte à éviter toutes répercussions négatives d'une modification fiscale. Cela dit, si les mesures ne peuvent être adoptées rapidement ou immédiatement, l'autre solution de rechange serait de fixer une date à laquelle elles entreraient en vigueur, ce qui serait préférable au système actuel où personne ne sait quand les mesures se concrétiseront.

Nous sommes en plein dans une telle situation à l'heure actuelle; les gens demandent si certaines mesures seront présentées d'ici Noël, si certaines autres prendront force de loi, enfin comment les choses se passeront de façon précise. Or, cela ne me paraît pas bon.

Dans l'ensemble on a estimé que le plus tôt on mettrait les mesures budgétaires en oeuvre, le mieux ce serait, dans la mesure où le Parlement conserve un droit de regard important et où un tel système n'entraîne pas une plus grande lourdeur de l'appareil démocratique car cela préoccupait certainement beaucoup les gens.

Pour ce qui est de l'autorité d'effectuer des emprunts, mes conseillers, à la quasi-unanimité étaient contre toute proposition visant à accélérer ou à faciliter ce processus de la part du gouvernement. Je sais de façon certaine que cela traduit l'inquiétude que le gouvernement n'accroisse encore sa dette en empruntant encore davantage. Les participants sont d'avis que cela devrait constituer la partie la plus difficile du processus et même qu'on devrait en resserrer les dispositions encore davantage.

Cet avis défavorable à l'endroit du processus d'emprunt est indubitablement lié au peu de goût qu'on a pour les déficits et au désir très ferme de forcer le gouvernement à diminuer ses emprunts afin d'équilibrer davantage son budget. Cependant, les participants ont clairement laissé entendre qu'un système diminuant le droit de regard du public sur les activités d'emprunt du gouvernement ne serait pas dans l'intérêt de ce même public, et je le répète, cette conviction était très ferme.

Bon nombre des autres observations et propositions du groupe portaient sur la présentation du budget, son envergure ainsi que sa complexité et celle du régime fiscal. Je n'ignore pas que de telles questions débordent le mandat du Comité. Toutefois, mes électeurs tout comme mes collègues députés, bien qu'ils veulent qu'on adopte un processus budgétaire plus facile à comprendre, qui fournisse davantage de certitude et soit plus efficace tiennent aussi énormément à ce qu'on dispose d'un processus permettant au Parlement de contrôler davantage à la fois les dépenses prévues et réelles des deniers publics tout comme leur perception; ce serait donc un système orienté davantage vers la réduction que l'augmentation de la part que prend le gouvernement du PNB.

J'en arrive maintenant au dernier point, que vous avez sans doute entendu de la bouche d'autres témoins. Cela rejoint également sur les observations du vérificateur général dans son dernier rapport.

[*Texte*]

As a new Member of Parliament, and having been through my first fiscal cycle last year of the tabling of estimates, the introduction of a budget, the introduction of borrowing bills, the publication of public accounts, and then the introduction of policies, some legislative, and other kinds of initiatives by executive decision which involved expenditure of public funds but which I could not relate to the budget or the estimates, as well as being through the tabling of the Auditor General's report, I found it extremely difficult to really get a handle on the total financial aspects of the federal government. I got a feeling that it led to detachment from direct accountability. I do not believe that I am alone. That worries me because I feel that I am elected here to represent my constituency, and one of the most important functions is to ensure the financial accountability.

Michael Walker is the President of The Fraser Institute, and I know that he will be appearing before you next Tuesday. He is also a constituent of mine and attended my meeting. Certainly one of the themes he has been putting forward through the institute is that the tax system itself is too complex. It is, therefore, very difficult for Members of Parliament to understand. He was proposing a simplification of the tax system, something which is certainly echoed by many of the other people who attended my meeting. But I think the need is not only for the simplification of the tax system but, to some extent, the simplification or the comprehensibility of the process itself. I read the proceedings when Deane Cohen appeared before you and the proposals she made, I think, certainly look towards that.

I would certainly support a system which brought together the budget, the estimates in some kind of a system where, as Members of Parliament, we could really see the interrelationship between them, where you had perhaps, as Miss Cohen suggested, an economic statement made early in the year which outlined the direction of the government followed by a budget which included the specific measures. This would be followed by estimates, and within the estimates you could see the relationship to the budget itself, that increases or decreases in proposed expenditures related to the policy thrusts in the budget. I think that would help us, as Members of Parliament, get a better handle on them.

• 0955

I feel very strongly that these kinds of changes have to be made if we Members of Parliament are going to be able to play a more appropriate role and be accountable to our constituents. Certainly any suggestions or any recommendations that this committee can make—not only of course to the Minister of Finance with respect to his role, but that would enable we Members of Parliament to play a greater role—I think would be very helpful to us.

So again, thank you for this opportunity to present views from my constituents, as well as my own, and I look forward to your questions.

Le vice-président: Merci beaucoup, passons à la période des questions. Il est entendu que certaines personnes voudraient

[*Traduction*]

En tant que nouvel élu et après avoir connu mon premier exercice financier l'année dernière depuis le dépôt des prévisions budgétaires, j'ai trouvé extrêmement difficile de vraiment saisir tous les aspects financiers de l'administration fédérale, qu'il s'agisse de l'introduction du budget, des projets de loi portant emprunt de crédit, de la publication des comptes publics puis de l'adoption de politiques, dont les politiques législatives et d'autres initiatives prises par le pouvoir exécutif et entraînant des affectations de crédits, que je ne pouvais lier ni au budget ni aux prévisions budgétaires ou enfin du rapport du vérificateur général. J'ai même eu l'impression que cela nous détachait d'une responsabilité directe. Je ne crois pas être la seule à être de cet avis. Cela m'inquiète parce que j'estime que j'ai été élue pour représenter mes électeurs et que l'une des fonctions les plus importantes du député est de veiller à ce qu'il y ait une responsabilité financière.

M. Michael Walker est président de l'Institut Fraser, et je n'ignore pas qu'il témoignera devant vous mardi prochain. Il est également l'un de mes électeurs et a assisté à ma réunion. Or, l'une des idées que lui et son centre ont mise de l'avant est que le régime fiscal est en soi trop complexe. Il est par conséquent très difficile aux députés de le comprendre. Il proposait une simplification de ce régime, proposition à laquelle ont fait écho d'autres participants. Cela dit, j'estime qu'il ne faut pas se contenter de simplifier le régime fiscal mais d'accroître les possibilités de le comprendre. À ce sujet, j'ai lu le procès-verbal du témoignage de Mme Diane Cohen devant vous, et ses propositions sont certainement orientées en ce sens.

J'appuierais certainement un régime qui réunit le budget et les prévisions budgétaires de façon systématique de sorte que les députés puissent vraiment voir les rapports entre les deux, c'est-à-dire, comme le disait Mlle Cohen, entre une déclaration de nature économique au début de l'année, où figurent les grandes orientations du gouvernement et un budget qui contient des mesures précises. Cela serait suivi des prévisions budgétaires, où l'on verrait les rapports avec le budget lui-même, c'est-à-dire les augmentations ou les diminutions des projections de dépenses tenant compte des orientations politiques du budget. À mon avis, cela aiderait les députés à mieux comprendre ce qui se passe.

Je suis tout à fait persuadé qu'il faut apporter de tels changements, si nous, les députés, voulons être en mesure de mieux jouer notre rôle et de pouvoir rendre des comptes à nos électeurs. Il va de soi que toute suggestion ou recommandation formulée par ce comité—non seulement, bien entendu, au ministre des Finances sur ses attributions mais aussi sur ce qui nous permettrait, à nous députés, de jouer un plus grand rôle—nous aiderait beaucoup.

Encore une fois, je tiens à remercier le Comité de l'occasion qui m'est offerte d'exprimer l'opinion de mes électeurs, de même que la mienne, et j'attends maintenant vos questions.

The Vice-Chairman: Thank you very much, now let us go on to questions. Of course, some members will want to know what

[*Text*]

connaître votre opinion concernant certaines améliorations. La première personne, M. Lewis.

Mr. Lewis: Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to thank both of my colleagues for taking the time to . . . In Scott's case, he put a lot of his own time and thought and experience into it, and in Mary's case she did something we all should have done, I guess; that is, she sat down with her constituents and discussed the matter.

I have some questions to both colleagues, if I may. With respect to the parliamentary budgetary committee that Scott suggests, my concern with that is that it would bring us closer to the U.S. model, which I find, as a layman reading about it in the media, to be mass confusion in terms of . . . It seems to me the President has a budget, the Senate has a budget, and the House of Representatives has a budget, and they are all fooling around with the thing. I have trouble getting a handle on it as a legislator here viewing it from afar.

At least with our version, we have one body in charge of doing it; that is, the government. It goes through a process of deciding what to do, delivering it, exposing it to public view and criticism, and then passage, the implementation. I am reluctant to interfere too much with everything up to the exposure except to try to go along with what the paper suggests, and that is getting exposed at the same time each year.

What I want to see as a legislator is an improvement in two areas: one is the presentation or passage of the legislation, which I think, as a legislator and a layman, takes far too long; the second is what Mary was referring to, and that is a linkage of the estimates so that it truly is a budget, instead of us having how are you going to raise the money on one hand, and in fact it actually comes after how are you going to spend it. There is a crude term to describe it, but the process does not make sense to me. We have the estimates by February 28 every year, and then sometime subsequent somebody decides we have to find out how we are going to get the money to pay for it.

My question to you, Scott is: Do you not think there is a problem if we have this budgetary committee and the politics that will be played on that, and the consultations, and then the government coming down with a budget? Do you not think we are going to muddy the waters and come up with something like they have in the United States?

Mr. Fennell: No, I do not. I am sorry I used the term parliamentary budget committee; I should have used the term parliamentary ways and means committee, possibly.

What I am saying, Doug, is when you take the estimates as they come out in the blue book and then you look at the public accounts at the end of the year, nobody takes the time to really study what happened between those two periods. Nobody has taken the time in our estimates to review what has been put in there. I am not talking major changes. I am looking up from a macro point of view what programs there may be in there that

[*Translation*]

you think about some of these improvements. The first questioner is Mr. Lewis.

M. Lewis: Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais remercier mes deux collègues d'avoir pris le temps de . . . Scott a consacré, je sais, beaucoup de son temps, de sa réflexion et de son expérience à cet exposé, et Mary a fait quelque chose que tous nous aurions dû faire, je suppose, c'est-à-dire qu'elle a rencontré ses électeurs pour en discuter avec eux.

J'ai quelques questions à l'intention de mes deux collègues, avec votre permission. En ce qui concerne le comité parlementaire du budget que suggère Scott, je crains que cela nous donnerait quelque chose qui se rapproche du modèle américain que comme simple profane, je trouve extrêmement mêlant lorsqu'on l'explique dans la presse . . . Il me semble que le Président a un budget, que le Sénat a un budget, que la Chambre des représentants a un budget, et que tout le monde s'amuse avec ces budgets. Comme législateur canadien, j'ai du mal à comprendre le système lorsque je le regarde d'ici.

Dans notre version au moins, nous n'avons qu'un organisme responsable; le gouvernement. Celui-ci décide quoi faire, présente le budget, l'offre au public pour critique, l'adopte, et en applique les dispositions. J'hésite à trop intervenir jusqu'au moment de la présentation au public, sauf que j'appuie ce que suggère le Livre blanc, c'est-à-dire que le budget soit présenté à la même époque chaque année.

Comme législateur, ce que je souhaite voir, ce sont des améliorations à deux niveaux: comme législateur et comme profane, j'estime que la présentation ou l'adoption du projet de loi prend trop de temps. Ensuite comme l'a dit Mary, j'aimerais qu'il y ait un lien entre les prévisions budgétaires, de façon à ce qu'il s'agisse vraiment d'un budget plutôt que de devoir nous demander où nous allons trouver l'argent d'une part, après avoir en fait décidé comment on va dépenser les deniers publics. C'est une description sommaire, mais le processus me semble illogique. Nous recevons les prévisions budgétaires au plus tard le 28 février de chaque année, et par la suite, quelqu'un décide qu'il nous faut voir où nous allons trouver l'argent pour y faire face.

J'aimerais donc vous demander, Scott: ne voyez-vous pas de problème à avoir ce comité budgétaire, les jeux politiques qui l'entoureront, les consultations, pour ensuite voir le gouvernement présenter un budget? Ne croyez-vous pas que nous allons ainsi brouiller les choses, et nous retrouver avec quelque chose de semblable à ce qu'on a aux États-Unis?

M. Fennell: Non, pas à mon avis. Je regrette d'avoir parlé d'un comité parlementaire du budget; j'aurais probablement dû parler d'un comité parlementaire de voies et moyens.

En fait, ce que j'ai dit, Doug, c'est que les prévisions budgétaires sont publiées dans le Livre bleu, que les comptes publics sortent à la fin de l'année, mais personne ne prend le temps de vraiment pris le temps d'étudier nos prévisions budgétaires pour voir ce qui s'y trouve vraiment. Je ne parle pas de changements en profondeur. Je me place sur le plan général des programmes en vigueur qu'on pourrait songer à

[*Texte*]

may be looked at to be reduced and what programs on the other side should be increased. I stayed away from the taxation side; I think that is a government responsibility. Purely, my side is that we only look at the numbers 18 months after it happened when we get into public accounts, and only look at the mistakes. If we took the Auditor General's Report for the last five years and picked out all the savings from Macdonell's time and Henderson's time that had been recommended . . . as they both said, the government is out of control. If we took those numbers, applied them to the estimates and asked why, if there is a $14 million loan in this department, is it still in here . . . ? You see, I am looking strictly at an indepth study of the estimates of the current year.

• 1000

Doug, as you know, things do not change that much from year to year in the estimates. For instance, Health and Welfare takes 57% of our expenditures, excluding the interest on debt. My thing is—and you and I have been in committees where estimates are passed without really ever reading the content of those books, yet a great deal of money has been spent in preparing those books and putting them before us. I am saying we should have a committee that does a macro on the overall and a micro on each of those estimates. Only then do they pass recommendations to the Standing Committee on Miscellaneous Estimates, which also goes to Treasury Board and the Department of Finance to see what might have come up. It is just using more heads and using the elected people with input. Do not always depend on the bureaucrats.

Mr. Lewis: All right, let me then ask you in your capacity as committee chairman if you think we have the person power and the ability and the time to do it. You will appreciate we have Vic here with us now . . . This is not meant as criticism, but this is a particular committee the Liberals have not had a lot of interest in. Vic is a regular attender. Can we physically do it?

Mr. Fennell: Doug, we waste a lot of time in committees. Some committees are really ineffective. You know that as well as I do. Some of them just sit there and rubber-stamp. I will give you an example. I sat in this room for eight solid weeks. I may as well have run my head against that wall for eight weeks; I probably would have accomplished more if I had—it would have softened me up a bit. It was the National Energy Program. We got nowhere. We had 49 amendments, and my God there were commas, crossing the "t's", dotting the "i's" and only one major amendment in the whole damn time.

I am saying we have to look at where our money is going. I agree with the legislative committee process; I think it is excellent. However, I believe there is room for a group of interested people—and you do not need a large quorum; you may have an accountant, a lawyer, a business person and an

[*Traduction*]

réduire et des programmes dont on songerait à augmenter le budget. Je n'ai pas touché à l'imposition fiscale; j'estime que cette responsabilité est celle du gouvernement. Toutefois je maintiens que nous n'étudions les chiffres que 18 mois après le fait, lorsque nous examinons les comptes publics, et que même alors, nous n'étudions que les erreurs. Si nous ressortions des cinq derniers rapports du vérificateur général les économies recommandées par M. Macdonell et celles recommandées par M. Henderson . . . ils l'ont dit tous deux, le gouvernement a perdu le contrôle. Si nous examinions ces chiffres, si nous nous fondions sur les prévisions budgétaires pour demander pourquoi, si un prêt de 14 millions de dollars apparaît au bilan de ce ministère, il est toujours là . . . ? En fait, j'envisage uniquement une étude approfondie des prévisions budgétaires pour l'année en cours.

Doug, comme vous le savez, il n'y a pas beaucoup de changements d'une année à l'autre dans les prévisions budgétaires. À titre d'exemple, le ministère de la Santé et du Bien-être social contrôle 57 p. 100 de nos dépenses, si l'on inclut les intérêts sur la dette. Or, je soutiens—et nous avons tous deux fait partie de comités où les prévisions budgétaires étaient adoptées sans une étude approfondie du contenu des livres bleus, et pourtant la préparation de ces livres à notre intention coûte très cher. Je recommande la création d'un comité qui ferait une étude macro-économique de l'ensemble et une étude micro-économique de chaque prévision budgétaire. Ce n'est qu'alors que ce comité formulerait des recommandations suite à ces recherches au Comité permanent des prévisions budgétaires en général, au Conseil du Trésor et au ministère des Finances. Il s'agit tout simplement de faire appel aux élus du peuple qui ont des connaissances dans ce domaine. Il ne faut pas toujours s'en remettre aux fonctionnaires.

M. Lewis: Très bien, dans ce cas permettez-moi de vous demander en votre qualité de président de Comité, si vous estimez que nous avons le nombre de députés, les capacités et le temps nécessaires. Vous remarquerez que Vic vient d'arriver . . . Ce n'est pas un reproche, mais les Libéraux ne semblent pas s'intéresser particulièrement à ce Comité. Vic vient régulièrement. Est-ce physiquement possible de le faire?

M. Fennell: Doug, nous gaspillons beaucoup de temps en comités. Certains comités sont vraiment inefficaces. Vous le savez tout comme moi. Certains comités se réunissent et approuvent sans discuter. Je vais vous en donner un exemple. Je suis resté dans cette salle pendant huit semaines complètes. J'aurais aussi bien fait de me cogner la tête contre le mur pendant huit semaines; j'aurais probablement accompli plus de choses—cela m'aurait ramolli un peu. Il s'agissait du programme énergétique national. Nous ne sommes arrivés à rien. Il y a eu 49 amendements, sur les points et les virgules, et seulement un amendement important pendant tout ce temps.

Je soutiens qu'il faut voir où va notre argent. Je suis d'accord avec le processus des Comités législatifs; il est excellent, à mon avis. Toutefois, j'estime qu'il y a lieu d'avoir un groupe de personnes intéressées—inutile d'avoir un gros quorum; il pourrait y avoir un comptable, un avocat, un chef

[*Text*]

economist from Parliament who really make up the committee. Perhaps you can sit with two or three people. I think it has to be done because we are not looking ahead of time at how the money is being spent. That is my major concern. My God, when we pass the estimates, Doug, we are already two months into the year.

Mr. Lewis: Okay. Let me ask Mrs. Collins a question, but I have a couple of comments first.

I am not too concerned about the business slowdown around the budget. If we put it between January 15 and February 15, I think we have the retail rush from Christmas, people trying to count their inventory, do their year-ends and that kind of thing. I am not too concerned about that. I would have loved to have been at your meeting and asked my former colleagues in the taxation and legal field just what exemptions they would cut out when they simplified the tax system. Then we would have seen some running for cover, so I am sorry I missed that!

I agree with your relationship between the estimates and the budget. I think you make a good point there.

To the people who want to highlight the borrowing of the government—no matter who is in office—the paper does try a linkage, which I think makes sense, to the budget, the estimates and the borrowing. What I guess your people are talking about is borrowing approval at other times, such as when we budget to bring in so much revenue because we are going to spend so much, we have a shortfall, it is the end of November, let us say, and we have to bring in what is called a "supplementary estimate" to give the government the power to borrow money through to the end of March. Is that what they are zeroing in on?

• 1005

Mrs. Collins: I am not sure they would have separated in that way. I think there is this general concern that not enough consideration is given to even the concept of borrowing. I think generally the view of many of the people attending that meeting is that we should be working more towards a balanced budget. Government should not be borrowing so much money. They start with that premise. Taking that and relating it to the process, they do not want to see that borrowing bills can kind of just slip through without real scrutiny.

I think what you are saying is certainly a concern. If you have your budget, your estimates and your borrowing, you have a package. It is comprehensible. You can see what you are planning to spend, what you expect your revenues to be, what your shortfall is and, therefore, the borrowing that is required. That is good. If later on in the year you do not live up to those expectations and then have to borrow more money, I think their view would be that you . . . well, first of all, you should not do that. There should be some kind of control so that you do not go beyond your expenditure plans in the budget, and that if you have to, it should be very difficult . . .

[*Translation*]

d'entreprise et un économiste, tous députés qui constitueraient le Comité. On pourrait peut-être siéger à deux ou trois. J'estime qu'il faut le faire, car à l'heure actuelle, nous n'examinons pas à l'avance comment l'argent sera dépensé. C'est ma grande préoccupation. Mon Dieu, lorsque nous adoptons les prévisions budgétaires, Doug, cela fait déjà deux mois que l'année est commencée.

M. Lewis: Très bien. Permettez-moi de poser une question à Mme Collins, précédée de quelques commentaires.

Je ne m'inquiète pas trop du ralentissement des affaires à l'époque du budget. Si nous présentons le budget entre le 15 janvier et le 15 février, la période de pointe des ventes au détail autour de Noël est passée, et les entreprises essaient de faire leur inventaire, de préparer leur bilan de fin d'année, ce genre de choses. Cela ne me préoccupe pas beaucoup. J'aurais bien aimé assister à votre réunion afin de demander à mes anciens collègues des domaines fiscal et juridique quelles déductions ils aboliraient lorsqu'ils simplifieront le régime fiscal. On en aurait vu se défiler, je regrette bien d'avoir raté cela!

Je suis d'accord avec vous lorsque vous faites un lien entre les prévisions budgétaires et le budget. Je crois que vous faites valoir là un bon point.

A l'intention de ceux qui veulent mettre l'accent sur les emprunts du gouvernement—quel que soit le parti au pouvoir—le Livre blanc essaie de faire un lien, tout à fait raisonnable à mon avis, entre le budget, les prévisions budgétaires et les emprunts. Ce qui intéresse vos électeurs je suppose, ce sont les pouvoirs d'emprunt en d'autres temps, par exemple lorsqu'il nous faut présenter ce que l'on appelle «les prévisions budgétaires supplémentaires» à la fin du mois de novembre, afin d'accorder au gouvernement des pouvoirs d'emprunt jusqu'à la fin du mois de mars, parce que nous avons trop dépensé et que les revenus prévus au budget sont insuffisants. Est-ce ce que vous voulez faire ressortir?

Mme Collins: Je ne suis pas certaine qu'ils auraient fait la distinction de cette façon. Je crois que d'une façon générale on s'inquiète parce qu'on accorde pas suffisamment de réflexion au concept même des emprunts. D'une façon générale, nombre de ceux qui assistaient à cette réunion étaient d'avis qu'il faut nous orienter de plus en plus vers un budget équilibré, que le gouvernement ne doit pas emprunter autant. C'est l'hypothèse de base. À partir de là, dans la pratique, ils ne veulent pas voir les lois de finance adoptées sans examen réel.

Vous dites qu'il existe une préoccupation réelle. Vous avez le budget, les prévisions budgétaires, la loi de finance, c'est un ensemble. On peut le comprendre. On peut voir ce que l'on envisage de dépenser, quel revenu on espère obtenir, quel sera le manque à gagner, et donc ce qu'il faudra emprunter. C'est parfait. Si plus tard au cours de l'année, les choses ne se passent pas comme prévu, et qu'il vous faut emprunter plus d'argent, je crois que mes électeurs seraient d'avis que vous . . . Eh bien, avant tout, vous ne devriez pas procéder ainsi. Il devrait y avoir des contrôles de façon que vous ne puissiez pas dépasser ce que vous avez prévu dans le budget, et que si vous devez emprunter, cela soit très difficile . . .

[*Texte*]

Mr. Lewis: What if you were to suppose it is a shortfall of revenue that caused it?

Mrs. Collins: I think their view would be that therefore you should be cutting back on your expenditures to accommodate that. One can relate it—and I have heard this—to one's own personal . . .

Mr. Lewis: They are talking about whether they will buy a new car and how much groceries to buy. It does not happen that easily.

Mrs. Collins: Any borrowing bills should not be able to go through . . . just sort of slip through. There is not public awareness of the fact that you have not been able to live up to your plan, or your plans have not worked.

Mr. Lewis: Does anybody here remember one slipping through?

Mrs. Collins: There was some concern that under these proposals, there might be a tendency to do that.

Mr. Lewis: Thank you very much, Mr. Chairman.

Le vice-président: Merci, monsieur Lewis.

Monsieur Althouse.

Mr. Althouse: I would like to direct a couple questions to Mr. Fennell about the special committee he is proposing. Just so I can understand it a bit better, what would this committee be able to do that a beefed up Public Accounts Committee could not do?

Mr. Fennell: Very simply, the Public Accounts committee, as you know—you have been there from time to time—is dealing with facts 18 months after the fact.

Let me just interject here. I did not put it in my written response, but you take the Miscellaneous Estimates committee that is created to rush through miscellaneous estimates at the end of the year. Possibly you do not need an additional committee. Maybe you can beef it up. Maybe you could change its terms of reference to be an estimates committee. I am just throwing that out. My point is that we do not have a chance to study the estimates from February to the end of May. My suggestion is that on April 1, this committee starts sitting and possibly if it was the miscellaneous estimates, they could do their work on miscellaneous estimates before April 1 and then get into the next year's estimates with deep thought and recommendations as to what could be changed, where changes could be made and where economy could come in.

It is using the information from the Public Accounts committee, but the Public Accounts committee . . . we have been running it at three hour sessions instead of an hour and a half. We still cannot get through all the material the Auditor General brings out. You cannot beef it up any more. I think you have to deal with it before the fact using public accounts information and AG information.

[*Traduction*]

M. Lewis: Mais si l'on suppose que c'est à cause d'un manque de revenus?

Mme Collins: Ils estimeraient qu'il vous faut alors réduire vos dépenses en conséquence. C'est un peu la même chose, et j'ai entendu cet argument, qu'un budget personnel . . .

M. Lewis: Il s'agit alors d'acheter une voiture neuve ou de l'épicerie. Ce n'est pas aussi facile.

Mme Collins: On ne devrait pas pouvoir faire adopter une loi de finance comme cela en douce. Actuellement, le public ne sait pas que vous n'avez pas pu respecter vos plans, ou que vos plans n'ont pas fonctionné.

M. Lewis: Est-ce que quelqu'un ici a le souvenir d'une loi de finance adoptée en douce?

Mme Collins: On craint qu'avec ces propositions, ce soit possible.

M. Lewis: Merci beaucoup, monsieur le président.

The Vice-Chairman: Thank you, Mr. Lewis.

Mr. Althouse.

M. Althouse: J'aimerais poser quelques questions à M. Fennell sur le comité spécial qu'il propose. Pourrait-il me dire, afin que je comprenne un peu plus clairement, ce que ce comité pourrait faire qu'un comité des comptes publics étoffé ne pourrait pas réaliser?

M. Fennell: Très simplement, le Comité des Comptes Publics, comme vous le savez—vous y avez assisté de temps à autre—étudie les faits 18 mois plus tard.

Permettez-moi d'ajouter quelque chose ici. Je n'en ai pas parlé dans mon exposé, mais prenons le Comité des Prévisions Budgétaires en général, qui a été créé afin d'adopter à toute vitesse les prévisions budgétaires supplémentaires à la fin de l'année. Peut-être n'est-il pas nécessaire d'avoir encore un autre comité. Peut-être pourrait-on étoffer celui-là. Peut-être pourrait-on modifier son ordre de renvoi et le transformer en Comité des Prévisions Budgétaires. C'est une idée que j'avance. Ce que j'essaie de montrer, c'est que nous n'avons pas le temps d'étudier les prévisions budgétaires du mois de février à la fin du mois de mai. Je suggère donc que le 1er avril, ce comité commence à siéger; et s'il s'agissait éventuellement du Comité des Prévisions Budgétaires en général, il pourrait étudier les prévisions budgétaires en général avant le 1er avril pour ensuite se lancer dans l'étude des prévisions budgétaires de l'année suivante d'une façon approfondie en formulant des recommandations sur les changements à apporter, là où il est possible d'apporter des changements, et où l'on peut épargner.

Il s'agit en fait d'utiliser les renseignements à la disposition du Comité des Comptes Publics, mais celui-ci . . . Nous siégons déjà trois heures à la fois plutôt qu'une heure et demie. Nous n'arrivons quand même pas à examiner tout ce que sort le Vérificateur général. Il est impossible d'étoffer davantage notre comité. Je crois qu'il faut étudier la question avant le fait, en se fondant sur les comptes publics et sur les renseignements du Vérificateur général.

[*Text*]

Mr. Althouse: You see this seven-person committee running the year round, being more . . . I guess the real question I am asking myself is whether a seven person committee sitting the year round can dig out more stuff, come up with more understanding and make better recommendations than a committees that is structured around the standing committee basis where they focus on one or two departments. You would have people who are supposed to know those departments fairly well sitting on those committees, and they would have a go at it for virtually three months.

I am having trouble convincing myself that seven people can do a better job than the eleven to sixteen people on those committees who can do it in three months. I do not have the number of those standing committees at my fingertips but there are probably 12 or 15.

• 1010

I am really having trouble convincing myself that those seven persons would be able to get a better grasp on each of the departments than those committees structured around departments can do at the present time in the three months they have. I admit that I do not think members are doing it in the three months, but I think they have an opportunity if they wanted to spend the time at it.

Mr. Fennell: Well I think the problem is they have the opportunity, but you have to remember the estimates are already written up, so it is damned hard to change those estimates. It may be easier on a government to make changes to the estimates on recommendations before they are actually printed.

Let us go back to your 15-member committee. Mr. Althouse, you and I have been on committees for six years. We are lucky to get four people out at many committees. We are lucky to have a quorum. We usually have to call the Whip's office to get somebody there. So I am talking about really people who are interested in the process—terribly interested in the process. Now, that committee would not be limited to only those seven, because we may want to bring on from time to time . . . If you are dealing with your agriculture, for example, we want some expertise from that. There is a flow of people going through. But it gives them an opportunity; instead of talking of the bills they have to deal with it is talking about the estimates that we do not spend any time on right now.

Mr. Althouse: Okay. I guess the other thing I am having a little difficulty with, and I will maybe get some clarification, is I thought I heard you say something about granting the government the right to do the taxation without any great amount of scrutiny, but the estimates were something that members had a responsibility to look at. I am just wondering if we are not gradually twisting the whole function of Parliament.

My understanding of the Magna Carta and all that was that Parliament was supposed to be used to overview taxes, and the government—or the king, as the case may be—could spend

[*Translation*]

M. Althouse: À votre avis, ce comité de sept personnes qui fonctionnerait à l'année, serait plus . . . Je suppose qu'en fait ce que je me demande vraiment, c'est si un comité de sept personnes, siégeant à l'année, peut trouver plus de choses, mieux comprendre et formuler de meilleures recommandations qu'un comité permanent prévu pour étudier de près un ou deux ministères. Dans le deuxième cas, les membres du comité sont sensés connaître ces ministères assez bien, et ils y travaillent pendant trois mois à toutes fins pratiques.

J'ai du mal à me convaincre que 7 personnes peuvent faire un meilleur travail que 11 à 16, qui travaillent pendant trois mois. Je n'ai pas le nombre de membres des comités permanents sur le bout de la langue, mais il y en a probablement 12 ou 15.

J'ai beaucoup de difficultés à me convaincre que ces sept personnes arriveraient à mieux comprendre chaque ministère que les membres des comités constitués à cette fin et qui ont trois mois pour faire cette étude. Je reconnais que ces derniers ne le font pas en trois mois, mais ils disposent de ce temps nécessaire s'ils le souhaitent.

M. Fennell: À mon avis, ils en ont la possibilité, mais le problème c'est, vous vous en souvenez, les prévisions budgétaires sont déjà arrêtées et qu'il est très difficile d'y changer quoi que ce soit. Il serait peut-être plus facile au gouvernement d'apporter des changements aux prévisions budgétaires si des recommandations à cette fin lui étaient faites avant l'impression des Livres bleus.

Revenons à votre comité de 15 membres. Monsieur Althouse, depuis six ans vous et moi faisons partie de comités. Souvent, nous avons de la chance si quatre personnes se présentent, nous avons de la chance d'avoir le quorum. En général, il nous faut téléphoner au bureau du whip pour faire venir quelqu'un. Donc, je parle en fait de personnes qui s'intéressent à l'opération, qui s'y intéressent vivement. Je ne limiterais pas le Comité à ces sept personnes seulement, car nous voudrons peut-être faire appel de temps à autre . . . Si l'on étudie l'agriculture par exemple, nous voudrons avoir des spécialistes de cette question. Il y a un échange continuel. Toutefois, nous aurions au moins la possibilité, au lieu d'examiner des projets de loi, de nous pencher sur les prévisions budgétaires, auxquelles nous n'avons pas consacré de temps jusqu'à présent.

M. Althouse: Très bien. L'autre aspect que j'ai du mal à comprendre, et vous voudrez peut-être me donner quelques précisions, c'est que j'ai cru comprendre que vous alliez accorder au gouvernement le droit d'imposer des impôts sans beaucoup d'examen, alors que les députés avaient la responsabilité d'examiner les prévisions budgétaires. Je me demande si l'on ne renverse pas là tout le rôle du Parlement.

Ce que j'ai compris de la Grandre Charte, c'est que le Parlement est censé surveiller les impôts, et que le gouvernement—ou le roi, selon le cas—pouvait dépenser cet argent

[*Texte*]

that almost any way they wanted. But by golly, it was taxes that the Parliament was supposed to be concerned about. You seem to be moving that some distance. Maybe I have misunderstood something that was not meant in the way it was said. I am just wondering if you would perhaps take a moment to clarify that, just so that I do not misunderstand you. If I am, perhaps you would clarify why you take that position.

Mr. Fennell: Let me say two things. I think taxes remain the responsibility of Finance, Trade and Economic Affairs; they have always been there to begin with, and that is where we discuss them after they come down in the budget. However, this committee would look from a macro point of view at what the revenue is based on the current legislation. I do not think this committee should get involved, or they would spend all their time talking about how to get a simplified tax system.

I am talking about . . . You know, the world has changed. We are not dealing with the king collecting so much money and then deciding how he is going to spend it. We are dealing now with spending the money and then figuring out how we are going to pay the debt in the future.

Mr. Lewis: It is a queen now.

Mr. Fennell: It is a queen. But it is a different world. I mean, throughout the world now, Germany is the only country that has legislation in place. My thing is we must look at a macro-view of the revenue coming in based on the current knowledge. I do not want to get this committee in a taxation discussion, because I think it belongs in Finance and Economic Affairs. But it takes a macro-view rather than a micro-view.

Mr. Althouse: So it was the committee rather than members that were . . .

I think that is just about it, Mr. Chairman. I may have a couple of other questions as I review some of the notes. I will pass to someone else if you would like some questions.

Le vice-président: J'aimerais que nos témoins nous parlent un peu du secret entourant le Budget. Quelle est votre vision des choses à ce sujet?

• 1015

Mrs. Collins: I am just reflecting back on the meeting I had with the constituents and then I will comment myself.

There was not a great deal of concern about that. There was a feeling there could be consultations ahead of time on the macro kinds of issues. But there was a recognition that the final decisions obviously had to be kept secret. I was very pleased when I received the consultation papers from the Finance Minister yesterday. I am going to be circulating those widely to get feedback so that people feel as though they have something on the macro issues ahead of time that they can comment on.

[*Traduction*]

comme il le voulait. Mais grand Dieu, le Parlement est censé surveiller les impôts. Vous semblez vous éloigner de ce principe. J'ai peut-être mal compris, et ce n'est peut-être pas ce que vous vouliez dire. Pourriez-vous prendre un instant pour nous donner quelques précisions à ce sujet, car je ne voudrais pas comprendre de travers. Si j'ai mal compris, vous voudrez peut-être m'expliquer pourquoi vous adoptez cette position.

M. Fennell: Permettez-moi de dire deux choses. Je crois que c'est au Comité des finances, du commerce et des affaires économiques que revient la responsabilité des impôts; il en a toujours été ainsi, et c'est là que nous en discutons après la présentation du budget. Toutefois, notre comité étudierait la question du point de vue des revenus perçus en fonction de la loi actuelle. Je ne crois pas que le Comité doive s'intéresser ou consacrer son temps à la signification du régime fiscal.

Je parle de . . . Vous savez, le monde a changé. Nous n'avons plus un roi qui perçoit les impôts et décide ensuite comment il va les dépenser. À notre époque, nous décidons comment dépenser les deniers publics, et ensuite nous essayons de voir comment nous allons nous acquitter de nos dettes à l'avenir.

M. Lewis: Nous avons une reine maintenant.

M. Fennell: Nous avons une reine. Mais c'est un monde différent. Après tout, si l'on regarde partout dans le monde actuellement, il n'y a que l'Allemagne qui ait des mesures législatives à cette fin. À mon sens, il nous faut faire une étude macro-économique des revenus fondée sur les données que nous avons. Je ne veux pas que le Comité se lance dans une discussion sur l'impôt sur le revenu, car c'est au Comité des finances et des affaires économiques de le faire. Mais il devrait effectuer une étude macro-économique plutôt que micro-économique.

M. Althouse: Donc c'est le Comité plutôt que ses membres qui étaient . . .

Je crois que c'est à peu près tout, monsieur le président. J'aurai peut-être quelques autres questions après avoir étudié mes notes. Je vais céder ma place si quelqu'un d'autre veut poser des questions.

The Vice-Chairman: I would like our witnesses to tell something of the confidentiality surrounding the budget. How do you see this?

Mme Collins: Je vous transmet ici les avis de mes électeurs, puis je ferai mes propres observations.

On n'a guère été préoccupés par cela. On estimait qu'on pouvait tenir des consultations avant la présentation au sujet des questions macro-économiques. Toutefois on reconnaissait qu'en dernière analyse, les décisions finales devaient être gardées secrètes. J'ai été très heureuse de recevoir les documents de consultation du ministre des Finances hier. Je les distribuerai largement afin de savoir ce qu'on en pense, et pour que les gens apprennent quelque chose sur les questions macro-économiques avant la présentation du budget et puissent faire des observations là-dessus.

[*Text*]

My own feeling is the fine-tuning of the budget has to be done behind closed doors. But I would like to see a lot more discussion beforehand about the directions, the macro kinds of issues. I do not think there would be a problem with having more public involvment in that area.

Le vice-président: D'accord. Partageriez-vous l'opinion de l'honorable Marc Lalonde, ex-ministre des Finances, qui nous disait hier au sujet du Budget et de l'importance du secret, que, lorsqu'une information est divulguée avant sa publication, en autant que l'ensemble de la population en connaisse le contenu, il n'y voyait pas d'inconvénient. Cependant, l'importance du secret budgétaire doit être maintenue afin qu'un particulier ou un groupe spécifique ne puisse profiter d'une information au préalable.

Si une information est dévoilée, par exemple, un mois à l'avance, prédire que le prix des cigarettes sera majoré dans le prochain Budget, ne serait pas commettre une indiscrétion parce que l'ensemble de la population serait au courant d'une telle information. Vous partagez cet avis?

Mrs. Collins: No. I think that is quite true and in fact it relates back to what I said, too. In some instances you could announce something in the budget which might not actually take place for three or four months; for example, an increase in taxation of cigarettes or liquor. I do not think that would be a problem if everybody knows about it. It could even be done before the actual budgetary measures are announced. I would have some concern if there is not certainty, if you were saying there may or may not be some major change ahead of time. That could create some real problems, because you would get potential speculation based on whether or not that particular measure or focus was actually going to be included in the budget. It would have to be handled very carefully.

Le vice-président: D'accord.

Mr. Fennell: I would like to make some comments. First of all, Mr. Lalonde used to believe in photo opportunities and then drop $200 million off the budget.

An hon. member: Or add it . . .

Mr. Fennell: —or add it. That is right. He added it onto the budget. He would do either.

I really believe you could have financial chaos if you let anything more than the macro out ahead of time. Unfortunately, I have to disagree with Mrs. Collins regarding the four months before implementing a sales tax or a special tax. I was thinking about gasoline. I remember when the price of it went up so dramatically. If that came out four months ahead, everybody would have gone out and bought a 1000-gallon tank to store gasoline, because it would probably have paid for itself in that period.

[*Translation*]

Pour ma part, les mises au point très précises du budget doivent s'effectuer à huis-clos. Toutefois, j'aimerais qu'avant sa rédaction, on discute bien davantage des orientations et des questions macro-économiques. Je ne crois pas qu'il serait difficile de faire participer davantage le public à ce débat.

The Vice-Chairman: Agreed. Are you of the same opinion as the hon. Marc Lalonde, ex-Minister of Finance, who appeared before us today on the subject of the budget and the importance of secrecy, that he did not see any inconvenience in the fact that some pieces of information of the budget might be revealed before its publication, as long as the whole of the population be apprised of its content. However, budgetary secrecy must be maintained to ensure that one individual or a specific group might not take advantage of having obtained information prior to the publication.

If a piece of information is revealed one month in advance, for example, that the price of cigarettes will go up in the next budget, that would not constitute an indiscretion since the whole population would know it. Do you agree?

Mme Collins: Non. Je crois que cela est très vrai et se ramène par ailleurs à ce que je disais auparavant. Dans certains cas, on peut annoncer quelque chose qui figure dans le budget et qui ne sera peut-être pas mis en oeuvre avant trois ou quatre mois; je songe par exemple à une augmentation des taxes sur les cigarettes ou l'alcool. Dans un tel cas, je ne crois pas que la divulgation puisse créer des problèmes puisque tout le monde serait au courant. Cela pourrait même se faire avant que les mesures budgétaires ne soient annoncées. Je serais toutefois préoccupé si l'on restait dans l'incertitude, si l'on annonçait seulement la possibilité d'une réorientation importante. Cela créerait un véritable problème, car on aurait peut-être alors des spéculations sur la présence ou l'absence de cette mesure dans le budget. Il faudrait donc faire preuve d'une grande prudence.

The Vice-Chairman: Agreed.

M. Fennell: J'aimerais intervenir ici. D'abord, M. Lalonde a bien été d'accord pour permettre aux photographes d'entrer dans son bureau, quitte ensuite à retrancher 200 millions de dollars de son budget.

Une voix: Ou plutôt à les y ajouter . . .

M. Fennell: . . . ou à les y ajouter. C'est exact. Il a en effet ajouté cette somme au budget. Il ferait d'ailleurs les deux.

Je suis fermement convaincu qu'on se retrouverait dans une situation financière chaotique si on divulgait autre chose que des questions d'intérêt macro-économique avant l'heure. Malheureusement, je dois me séparer de Mme Collins au sujet des quatre mois précédant la mise en oeuvre d'une taxe de vente ou d'une taxe spéciale. Je songeais à l'essence. Je me souviens de la fois où son prix avait grimpé de façon si considérable. Or si une telle mesure aurait été annoncée quatre mois d'avance, tout le monde aurait acheté un réservoir de 1000 gallons afin d'y entreposer l'essence, car cela aurait probablement été rentable.

[*Texte*]

Mr. Althouse: I think it was announced ahead.

Mr. Fennell: I think there has to be secrecy. I think things have to change the day the budget comes down. That is tradition, too, and I do not want to move too far away from tradition.

Le vice-président: Monsieur Lewis.

Mr. Lewis: I am of two minds on secrecy. What we are really talking about is an implementation date, and sometimes it heats up some markets; but I just cannot believe a whole lot of people might fill up their tanks the day before it goes up two cents. If that is going to happen, I will go into the business of building gasoline tanks. I just cannot see that is going to happen. Now that we have the luxury of government, we might also admit that budget secrecy was far over-blown. Who benefited from the photo-op? Not one person. It was an effort to embarrass the government. We were in the business of embarrassing the government, so we did it. In your meeting, Mary, did the question of getting the legislation passed come up?

• 1020

Mrs. Collins: Yes.

Mr. Lewis: What did they think? Did some of my former colleagues, the accountants, count up the days—five working days a week—and find out that if the government took 180 sitting days, they would be into the next year? That is unacceptable to me.

Mrs. Collins: It was unacceptable to them as well. They strongly recommended that the measures should be implemented quickly or else you have a set date that they would come into effect. The question of certainty is really important—not only to the professionals but I think it is to the ordinary citizen or the business person.

If you propose something in a budget which is going to have a major impact, such as the exemption of capital gains, but you do not know for sure exactly what it is going to look like, or if you do something, whether it going to be okay or not okay, it actually results in people not doing anything. I do not think this is very helpful in getting the impetus going that you may have wanted in the first place.

Mr. Scott: I would just like to add one extra point. In reality we usually know a day or two before the budget exactly what is in the budget, pretty well. There is a lot of detail in there that we do not know, but we have a general thrust. It has been allowed to get out. I would say that it has been more open with Mike Wilson than every before. I mean, if you have read all his papers you could almost draft the budget. There are never that many really great surprises. There was with the national energy program, I must admit, but it took a long time to put it in.

[*Traduction*]

M. Althouse: Je crois qu'on avait effectivement annoncé cette mesure d'avance.

M. Fennell: À mon sens, il faut conserver le secret. Mais les choses doivent changer le jour même de la présentation du budget. Cela aussi fait partie de la tradition, et je ne tiens pas à ce qu'on s'écarte trop de cette tradition.

The Vice-Chairman: Mr. Lewis.

M. Lewis: Je suis partagé au sujet de ce respect du secret. Ce dont nous parlons vraiment ici, c'est de la fixation d'une date de mise en oeuvre, et parfois une telle chose échauffe certains marchés. Cela dit, je ne puis croire que bon nombre de gens rempliraient des réservoirs la veille d'une hausse de deux cents. Si une telle chose se passait, je me lancerais dans la fabrication des réservoirs à essence. Je ne crois vraiment pas qu'une telle chose arriverait. Maintenant que nous avons le luxe d'être au gouvernement, peut-être pourrons-nous admettre que cette question de secret budgétaire a été sensiblement exagérée. Au sujet du budget de Marc Lalonde, qui a bénéficié des photos prises? Personne en particulier. C'était une tentative pour embarrasser le gouvernement. C'était d'ailleurs notre rôle, alors c'est ce que nous avons fait. Lors de votre rencontre, Mary, la question de l'adoption de lois a-t-elle été soulevée?

Mme Collins: Oui.

M. Lewis: Qu'est-ce qu'on en pensait? Est-ce que certains de mes anciens collègues, les comptables, ont compté les jours ouvrables afin de voir si on allait se retrouver dans l'année suivante, au cas où le gouvernement prendrait 180 jours de session? Cela me semble inacceptable.

Mme Collins: Cela leur a paru aussi inacceptable. Ils ont fermement recommandé que les mesures soient mises en oeuvre rapidement ou que l'on fixe leur date d'entrée en vigueur. La certitude est vraiment importante, non seulement aux yeux des professionnels mais aussi des citoyens ordinaires ou de l'homme d'affaire.

Si vous proposez une mesure budgétaire qui aura des répercussions considérables, par exemple l'exemption de la taxe sur la plus-value, mais ne savez pas comment se dérouleront les choses, ni si cela sera bien reçu ou non, les gens ne font rien. Or cela ne me paraît pas susceptible de donner l'élan que vous vouliez peut-être imprimer.

M. Scott: J'aimerais ajouter quelque chose ici. De fait, nous sommes d'habitude mis au courant du contenu précis du budget un jour ou deux d'avance. Bien sûr, nous en ignorons bon nombre de détails, mais nous avons une idée de son orientation générale. On permet que cela soit su. À cet égard, je dirai que le processus est plus ouvert que jamais auparavant depuis que M. Wilson occupe le portefeuille des finances. J'entends par là que si vous lisez tous ses documents, vous avez le schéma presque complet de son budget. Il n'y a pas tant de grandes surprises que cela. Évidemment, j'admets qu'il y en a eu au sujet du programme énergétique national, mais ce sont des modifications qui ont été longues à venir.

[*Text*]

Mr. Lewis: I would say it is 20:20.

Le vice-président: Les questions sont terminées?

Je remercie nos témoins, M. Fennell et Mme Collins, de nous avoir fait part de leurs commentaires.

M. Lewis: Monsieur le président, quel est le programme de la semaine prochaine?

Le vice-président: Mardi le 5 novembre, à 15h30, à la salle 112-N, nous rencontrerons les témoins de l'Institut Fraser.

La séance est levée.

[*Translation*]

M. Lewis: Je lui donnerais 20/20.

The Vice-Chairman: Are there any more questions?

I would like to thank our witnesses, Mr. Fennell and Mrs. Collins, for having made us their comments.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, what is next week's program?

The Vice-Chairman: Tuesday, on the 5th of November, at 3.30 p.m. in room 112-N we will be hearing witnesses from the Fraser Institute.

This meeting is adjourned.

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes
Postage paid / Port payé
Canada
Book Tarif / Tarif des livres

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Tuesday, November 5, 1985

Chairman: Albert Cooper

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

WITNESS:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

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

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 14

Le mardi 5 novembre 1985

Président: Albert Cooper

Procédure et de l'organisation

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

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

Mary Collins, Member of Parliament;	Mary Collins, Député;
Scott Fennell, Member of Parliament.	Scott Fennell, Député.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Tuesday, November 5, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 14

Le mardi 5 novembre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25727—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 5, 1985
(18)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 3:43 o'clock p.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn and Albert Cooper.

Alternates present: Vic Althouse and Allan Lawrence.

Other Member present: Len Gustafson.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witness: *From the Fraser Institute*: Michael Walker, Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

The witness made a statement and answered questions.

At 4:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 5 NOVEMBRE 1985
(18)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se sont réunit aujourd'hui à 15 h 43, sous la présidence d'Albert Cooper, président.

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn et Albert Cooper.

Substituts présents: Vic Althouse et Allan Lawrence.

Autre député présent: Len Gustafson.

Également présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoin: *De l'Institut Fraser*: Michael Walker, directeur.

Le Comité reprend l'étude de son order de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule Nº 2*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Tuesday, November 5, 1985

• 1542

The Chairman: I think what we will do is proceed, rather than keep our witness waiting any longer. We are very pleased to have Michael Walker, the director of the Fraser Institute, with us. We have been looking forward to your submission for some time. We know a great deal about how busy your schedule is, so we appreciate your coming. I will not delay any longer. I will turn it back to you and ask you to proceed. We will open it up to questions and comments when you are finished.

Mr. M.A. Walker (Director, The Fraser Institute): I am very grateful to have the opportunity to appear before the committee and, on behalf of my colleagues, I would like to thank you for your kind invitation. I am going to, as a matter of fact, selectively omit passages from the text I have submitted to you as my submission. I am sure it will provide lots of sleepy time stories for you to read. I will not go through the whole thing, but there are some points that I want to emphasize in the text, so I would rather spend the time that I have on that.

I think the most important point I have to make, as a general matter, is that while as economists and accountants and bureaucrats we have the urge to regard the budgetary process as a purely technical mechanism, we must never permit ourselves to forget that control of it lies at the very core of parliamentary tradition. It behoves us therefore to resist the temptation to simply spin through these proposed changes because of their obvious technical merits. We must be attentive to principle and inquire as to how the basic function of Parliament is served by the proposed changes.

In this particular regard, I would like to emphasize the fact that on an historical basis one would have to conclude, with regard to budgetary and tax matters in particular, that making Parliament function better does not necessarily mean making Parliament function more fluidly or without difficulty. In fact, the specific consideration of budgetary and tax matters is meant to be an irritant. It is meant to be a charge on the forward progress of government. That is indeed how the parliamentary process in effect evolved.

Now as to the specific items, and I have to tell you that this ambivalence that I have in my own mind about the matters before you is pervasive. I have both a technical reaction to the proposals and a reaction based on what will be the effect of the change on the extent to which Parliament can do its job.

• 1545

First of all, there is the regular budget date. On the whole, I found the presentation of the Minister entirely intelligent on this issue and I concur with the judgment that the government should establish a fixed date and work with that system for a period of time in order to assess its merits. I also agree that the

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mardi 5 novembre 1985

Le président: Je crois qu'il vaut mieux commencer et ne pas faire attendre plus longtemps notre témoin. Nous avons le plaisir d'accueillir ce soir M. Michael Walker, directeur de l'Institut Fraser. Nous attendons depuis longtemps votre point de vue. Nous savons que vous êtes très occupé et nous vous remercions infiniment d'être venu. Sans plus tarder, je vous demanderai de bien vouloir nous présenter votre exposé qui sera suivi de questions et de commentaires.

M. M.A. Walker (directeur, Institut Fraser): Je suis très heureux de pouvoir comparaître devant ce Comité et je voudrais, au nom de mes collègues, vous remercier de votre aimable invitation. Je vais d'ailleurs omettre plusieurs passages soigneusement choisis du texte que je vous ai adressé. Je suis sûr que vous en ferez votre lecture de chevet. Je ne vais pas vous lire tout cet exposé, mais j'aimerais insister sur certains points ce que je vais faire.

Le point qui m'apparaît le plus important est que si les économistes, les comptables et les fonctionnaires en général veulent à tout prix assimiler le processus budgétaire à un mécanisme purement technique, il ne faut jamais perdre de vue que le contrôle de ce processus se situe au coeur même de la tradition parlementaire. Il nous appartient donc de résister à la tentation de parcourir rapidement ces changements proposés en raison de leur bien-fondé technique évident. Le principe même ne doit pas être relégué à l'arrière-plan et nous devons nous demander comment ces changements proposés servent le Parlement lui-même.

A cet égard, je voudrais insister sur le fait que l'on doit conclure, eu égard aux questions budgétaires et fiscales en particulier, qu'améliorer les rouages du Parlement ne signifie pas nécessairement que ces améliorations se feront facilement. En fait, l'étude même des questions budgétaires et fiscales est censée être un point irritant. Elle est censée freiner les progrès du gouvernement. C'est ainsi en fait qu'a évolué le processus parlementaire.

Avant d'en venir au point précis, je voudrais vous dire que l'ambivalence que je ressens au sujet des questions que vous étudiez se fait sentir un peu partout. Je me demande quels effets techniques auront ces propositions mais aussi quels effets ces changements auront sur les rouages du Parlement.

Tout d'abord, il y a la date de présentation du budget. Dans l'ensemble, l'exposé du ministre sur la question m'a paru tout à fait clairvoyant et je reconnais qu'il faudrait que le gouvernement puisse établir une date fixe pour la présentation du budget afin de voir si cette procédure donne des résultats

[*Texte*]

timing of between mid-January to mid-February is probably optimal, particularly since it removes the current anomaly in which the tabling of estimates bears no necessary relationship in time to the budget, which presumably informs and justifies the estimates.

On the second point of borrowing authority, I must say I confess to an element of concern about the attitude which Mr. Wilson's paper presents here, perhaps reflecting the recent obstacles to the government's plans presented by the Senate of Canada. The Minister's paper takes the view that the lack of an ongoing borrowing authority is intolerable. I would seek to emphasize rather Mr. Wilson's noting the fact that the problems with regard to borrowing authority are of relatively recent vintage. The reason, of course, that our institutions in this regard are showing signs of stress is because it was historically presumed that governments would balance their budgets and that borrowing authority would therefore be required only under unusual circumstances and not as an ongoing fact of governmental operations. It is therefore not surprising that the institutions we have do not respond well to the kind of unprecedented and I would say reckless financial disposition the government finds itself displaying.

That having been said, I do not disagree with the Finance Minister's proposal to subsume the debate about borrowing authority into the general budget debate. In fact, I think this is a highly desirable situation. The House should be permitted to debate whether or not the government is to be permitted to levy future taxes in order to support current expenditure.

Under current circumstances, there is widespread misunderstanding about what is actually accomplished when the government borrows money to finance its expenditures. There is a sense that borrowing finances government activities, when of course it does nothing of the sort. Governments can only finance their expenditures by raising taxes or printing money. It is entirely appropriate that during the course of budgetary debate this fact be made clearly evident to Parliament and to the people of Canada.

Again, in any consideration of the question of borrowing authority there is the temptation to give in to technical facility requirements rather than to consider the basic principles that are at stake. However, since it is unlikely that any of the other witnesses will raise the question, and since it is not clear under what head the issue will arise in the future, I think one must take the opportunity of a consideration of the conditions under which the government may be permitted to borrow to raise the question of the borrowing itself.

In the United States there is an active and widespread debate at the moment about the notion of a balanced budget requirement for the federal government. As you are well aware, balanced budgets are required in many of the states of the United States, and in Canada are basically required of most municipalities. The requirement that the government balance its budget, as I am sure you are aware, derives from a variety of considerations, many of which have been cogently advanced in a book called *Democracy in Deficit*, written by

[*Traduction*]

satisfaisants. Je conviens également qu'il faudrait que ce soit entre la mi-janvier et la mi-février surtout parce que cela permettrait de contourner la difficulté du fait que les prévisions budgétaires ne se rattachent pas nécessairement au budget, qui doit théoriquement renseigner et expliquer ces prévisions.

Pour ce qui est du pouvoir d'emprunt, je vous avoue que je m'inquiète un peu de l'attitude dont témoigne le document de M. Wilson peut-être parce que je songe aux obstacles récents que le Sénat du Canada a érigés contre les plans du gouvernement. Le document du ministre dénonce l'absence d'un pouvoir d'emprunt permanent. Je préférerais souligner avec M. Wilson le fait que ces problèmes du côté du pouvoir d'emprunt ont surgi assez récemment. Bien entendu, cela s'explique du fait que nos institutions sont prises de court car autrefois on présumait que les gouvernements pouvaient équilibrer leur budget et que le pouvoir d'emprunt par conséquent ne serait exercé qu'exceptionnellement et non pas de façon courante. Il n'est donc pas étonnant que les institutions que nous avons ne réagissent pas bien à cette situation nouvelle et, j'oserais dire, aux mesures financières téméraires que le gouvernement est forcé de prendre.

Cela dit, je ne suis pas contre la proposition du ministre des Finances à savoir que le débat concernant le pouvoir d'emprunt soit subordonné au débat général sur le budget. En fait, je pense que ce serait tout à fait souhaitable. La Chambre devrait avoir le droit de débattre de la question de savoir si l'on doit permettre au gouvernement de percevoir des impôts afin de couvrir des dépenses courantes.

Dans les circonstances actuelles, il y a une vaste incompréhension de ce qui se passe quand le gouvernement emprunte de l'argent pour financer ses dépenses. On estime en général que l'emprunt finance les activités du gouvernement mais on sait bien qu'il n'en est rien. Les gouvernements ne peuvent financer leurs dépenses qu'en percevant des impôts ou en faissant marcher la planche à billets. Il est tout à fait souhaitable qu'au cours du débat sur le budget cela soit expliqué aux députés et à la population.

Encore une fois, quand on discute du pouvoir d'emprunt, on est tenté de s'attarder aux facteurs techniques plutôt que d'envisager des principes fondamentaux en cause. Par ailleurs, étant donné qu'il est peu probable que d'autres témoins soulèvent cette question et puisque le contexte dans lequel elle devrait être soulevée n'est pas évident, je pense qu'il faut profiter de l'étude des conditions dans lesquelles le gouvernement pourrait emprunter pour parler de l'emprunt lui-même.

Aux États-Unis, le débat va bon train actuellement sur la notion d'un budget fédéral équilibré. Comme vous le savez bien, les budgets équilibrés sont obligatoires dans beaucoup d'États américains, et au Canada, beaucoup de municipalités doivent se plier à cette exigence. Vous savez sûrement aussi que cette exigence est fondée sur divers facteurs, dont beaucoup sont présentés avec force dans un livre intitulé *Democracy in Deficit*, écrit par James Buchanan et Richard Wagner. Essentiellement, la thèse qu'ils présentent veut que

[*Text*]

Professors James Buchanan and Richard Wagner. Essentially, the argument is that borrowing subverts the democratic process because it displaces the cost of programs that benefit the current electorate, represented by Parliament, on to a future generation of citizens and electors who are not represented in Parliament.

Of course it is easy to understand why Parliaments will find it easier to undertake expenditures on this basis than on a balanced budget basis because of the political discomfort that is associated with high levels of taxation. What is sometimes not appreciated is the fact that the necessity to pay as you go is also a restraint on the ability of the populace at large to play redistributional games in which benefits are conferred upon the current generation at the expense of future unrepresented generations. It is all too easy to slip into the government as demon posture without recognizing that to a considerable extent the government mischief, which we must put up with, is a reflection of the unwillingness of the populace to live with restraint.

Deficit financing and the removal of the pain of taxation associated with current expenditure also makes the society particularly vulnerable to the activities of special interest groups that utilize the spending power of government to their advantage. As has been pointed out by Mancur Olson in several books and by others, the activities of special interest groups attempting to convey advantages to themselves at the expense of the general public makes for a kind of political common, which, like agricultural commons, are overutilized to the disbenefit of society. The ability via deficit financing to push the cost of this fiscal overgrazing off onto a future generation exposes us to even greater hazard from these sources.

• 1550

In practical, down-to-earth terms, when groups like the Canadian Council on Social Development, the National Anti-Poverty Organization, the Canadian Manufacturers' Association, the Canadian Homebuilders' Association, and so on come before committees of Parliament demanding increased expenditures in their bailiwicks, a budget balance requirement would immediately oppose those interests against the interests of the general taxpayer. The taxpayer would for that reason have reason to object to the acquiescence of government to the pressures from these special interests.

I would therefore strongly suggest to the committee that if not at this stage then at an early opportunity it recommend to the Government of Canada the initiation of a debate about the desirability of seeking to achieve a budget balance. The ultimate hope would be to enshrine such a requirement in the rules of procedure or even in the Constitution itself so as to inhibit the extent to which we collectively are able to debauch the democratic process.

In making such a submission, of course, one cannot help but have a certain tongue in cheek. You know, it is very easy to dismiss it all and say that is not really practical. On the other hand, I think we really do have to be concerned about the fact

[*Translation*]

l'emprunt bouleverse le processus démocratique étant donné que le coût des programmes qui profitent aux électeurs du jour, représentés au Parlement, est assumé par les générations à venir qui ne sont pas encore représentées au Parlement.

Bien entendu, il est aisé de comprendre que les élus trouveront plus facile de faire certaines dépenses dans ces conditions-là plutôt qu'en équilibrant le budget étant donné les perturbations politiques qu'entraînent des impôts très lourds. Ce que l'on ne reconnaît pas toujours c'est que le règlement des factures courantes empêche dans une certaine mesure le grand public de redistribuer des revenus qui implique que la génération de l'heure jouit d'avantages au dépens des générations futures qui ne sont pas encore représentées. Il est également tout aussi aisé de crier haro sur le gouvernement sans reconnaître que dans une large mesure la faute qu'on lui reproche, que nous devons subir, découle directement du fait que la population ne veut pas se priver.

Le financement du déficit et le refus de lever des impôts correspondant aux dépenses courantes font également que la société est particulièrement vulnérable aux pressions de groupes d'intérêt particuliers qui utilisent le pouvoir de dépense du gouvernement à leur avantage. Mancur Olson l'a signalé dans plusieurs livres, et d'autres avec elle font remarquer que les pressions des groupes d'intérêt particuliers qui veulent accaparer certains avantages au dépens du grand public créent une sorte de commune politique qui, comme les communes agricoles, sont utilisées à outrance au détriment de la société. Le financement du déficit a pour conséquence de transmettre le coût de ces excès fiscaux à la génération future, ce qui nous expose à de plus grands dangers encore.

Dans la pratique, lorsque des groupes comme le Conseil canadien du développement social, l'Organisation nationale de lutte contre la pauvreté, l'Association des manufacturiers canadiens, l'Association canadienne des constructeurs de maisons et d'autres groupes prêchent pour leur propre paroisse devant les comités du Parlement en demandant une augmentation des dépenses, leurs intérêts iraient à l'encontre de ceux du contribuable moyen si le budget devait être équilibré. Ces contribuables auraient raison de s'opposer à ce que le gouvernement cède sous le poids des pressions exercées par ces groupes d'intérêts spéciaux.

J'enjoins donc fortement le Comité à recommander au gouvernement du Canada qu'il lance, dès que possible, un débat sur l'équilibre des budgets, sur leur caractère souhaitable. Cet équilibre budgétaire rendu obligatoire devrait alors être consacré dans les règles de procédure ou même dans la Constitution pour que nous ne puissions plus collectivement corrompre le processus démocratique.

Cela dit, on ne peut s'empêcher d'avoir le sourire aux lèvres. Voyez-vous, il est très facile de rejeter cette proposition en invoquant son caractère peu pratique. Par contre, je crois que nous devons réellement nous inquiéter de ce que les mécanis-

[*Texte*]

that the mechanisms with which you are tinkering and which the government proposes to change lie at the very core of the democratic process. There is a lot of debate about these issues in other countries. There does not seem to be debate about them in Canada. I do not know from which corner of governmental consideration such a debate will emerge, but for sure at one stage or another it is going to have to emerge.

As I say, I raise these issues with the full knowledge that they are to some extent outside the particular purview of the committee at the moment, but I think they are important to remember as we make these motions.

Third, on technical matters let me say that as with the other items before the committee, one can have two reactions to the desire to facilitate the consideration of purely technical matters that arise from time to time in the care and feeding of the various pieces of legislation that bear on taxation. The first superficial reaction is to recognize that indeed as they currently exist our laws are highly complex and therefore do require a large number of technical adjustments to take into account unforseen circumstances. This large cloud of minutia, when presented in association with the normal annual budgetary exercise, probably obscures larger issues contained in the budget. In the interests of focusing attention on important policy changes or changes in the thrust of existing acts, the separate treatment of purely technical issues seems to be a good idea. On this basis, I have no difficulty agreeing to the proposal with regard to technical matters.

However, there is another and completely different attitude that one could adopt toward this issue. That is, one could ask discomfiting questions related to the principle that has emerged under each of the two preceding headings—namely, the basic power of Parliament to control, on behalf of the citizens, the extent to which government taxes and spends. If parliamentarians on the whole can no longer understand the provisions of the Income Tax Act, and I take it that the proposed treatment of these technical considerations is a tacit admission of this fact, then how can they judge whether or not the spending power of the citizens is being surrendered under conditions that are fair and equitable?

To put the point somewhat differently, the request to separate technical details from the consideration of the main changes in any particular budgetary package can be considered as evidence that the tax system has become too complex to any longer serve the insterests of the country. It is a founding principle of parliamentary democracy that the populace will not be taxed without their consent. How can a populace be judged to have given consent when their parliamentary representatives, by their own admission, have no understanding of the vehicle by which such taxes are levied?

As with the issue of borrowing, a consideration of the technical complexity of the Income Tax Act ought to lead this committee to recommend that the Government of Canada initiate full consideration and discussion of immediate moves to simplify the Canadian tax system along the lines that are currently being pursued in the United States. Evidently, no

[*Traduction*]

mes que désire changer le gouvernement représentent la pierre angulaire du processus démocratique. On en a beaucoup parlé dans d'autres pays, mais il ne semble pas y avoir de débat à ce sujet au Canada. Je ne sais pas d'où pourrait venir ce débat, mais il faudra qu'il ait lieu à un moment ou à un autre.

Comme je l'ai dit, j'aborde ces questions en sachant fort bien qu'elles ne relèvent pas tout à fait du mandat de ce Comité, mais je crois qu'il faudra les garder à l'esprit lorsque nous proposerons des recommandations.

Troisièmement, pour ce qui est des questions techniques, permettez-moi de vous dire que, à l'instar des autres questions que doit étudier ce Comité, le désir de faciliter l'étude de questions purement techniques qui figurent de temps à autre dans divers textes législatifs relatifs à la fiscalité suscite des réactions. La première, superficielle, est de reconnaître que nos lois telles qu'elles existent actuellement sont effectivement très complexes et nécessitent pas conséquent un nombre important de rajustements techniques pour tenir compte de circonstances imprévues. Tous ces rajustements obscurcissent vraisemblablement les points les plus importants du budget, si ces rajustements sont présentés en même temps que le budget. Pour que l'attention soit portée uniquement sur les changements importants apportés à l'action gouvernementale ou au fond de lois existantes, il convient de traiter séparément les questions purement techniques. Ainsi, je n'ai aucune difficulté à accepter la proposition du document fédéral sur les questions techniques.

Cependant, cette question peut également susciter une autre réaction complètement différente. On pourrait, par exemple, poser des questions déconcertantes sur le principe énoncé dans les deux têtes de chapitre précédentes, à savoir, le pouvoir du Parlement de contrôler, au nom de ses citoyens, les recettes et les dépenses du gouvernement. Si la majorité des parlementaires ne peuvent plus comprendre les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, et je suppose que l'étude séparée de ces questions techniques qui est proposée représente un aveu tacite en ce sens, comment peuvent-ils alors juger si le pouvoir d'achat des citoyens leur est soustrait dans des conditions justes et équitables?

Vu sous un angle différent, l'étude séparée des détails techniques qui seraient effetués en marge des principales modifications apportées au budget, peut être considérée comme étant la preuve que le régime fiscal est devenu trop complexe pour qu'il puisse continuer de servir les intérêts de la nation. Un principe de base de toute démocratie parlementaire veut que la population ne soit imposée sans son consentement. Comment peut-on dire que la population a donné son consentement lorsque ceux qu'ils ont élus reconnaissent eux-mêmes qu'ils ne comprennent pas la façon dont les impôts sont levés?

Pour ce qui est des emprunts, l'étude de la complexité technique de la Loi sur l'impôt sur le revenu devrait pousser ce Comité à recommander au gouvernement du Canada qu'il envisage de prendre des mesures immédiates en vue de simplifier le régime fiscal du Canada comme c'est le cas actuellement aux États-Unis. Il est évident qu'un processus de

[*Text*]

such simplification process will be perfect. I am very familiar with the difficulties that ensued during the 1981 attempt to accomplish something along these lines. On the other hand, if the proposed changes are inaugurated—that is to say, the proposed changes with regard to the technical details—the result will be to obscure from Parliament's scrutiny the extent to which the Income Tax Act is becoming more complex. That surely cannot serve our long-term interests. Equity, efficiency, and the ideals of representative government are all better served by a simple tax system. If the Government of Canada is going to do nothing to achieve that happy end, then it should at the very least not do anything that would make it less likely. Unfortunately, the provisions under the technical matter section of Mr. Wilson's proposals would do exactly that. In other words, if Parliament is not constantly reminded of the fact that we do have an octopus for a tax system, which is very difficult to understand even by those who apply it, and if we continuously sweep away from Parliament's scrutiny the complexities, then we will have no incentives to make the kinds of changes that are required. I do not think anybody seriously, at least on a technical level, disagrees that changes are required. Hence again the widespread debate in the United States and the fact that next year the United States will adopt a new and simpler tax system.

• 1555

On the provincial implementation of tax measures, again, there are two potential kinds of reactions. The first again on a technical level is to sympathize with the problems caused by the fact that tax measures of which notice has been given but which have not been passed by Parliament are complied with by taxpayers on a voluntary basis. However, much of this sympathy vanishes as we begin to inquire into the reasons for the provisional passage of legislation in the first place. After all, what are the pressing reasons for having legislation to be made effective before Parliament has its due opportunity to debate and consider it? They would have to be profound indeed to justify the suspension of the normal parliamentary process, since as we have noted tax and budgetary matters are the very stuff of which Parliament was originally constructed.

An examination of the reasons provided by Mr. Wilson for the proposed changes reveals no such profundity. There is first an appeal that many of the measures inaugurated by governments in the context of a budget must have early effect in order to have immediate impact. And the basic argument is that if government is to be able to fine tune the economy, then it must have fine control over the instruments of fiscal policy. In my view, this reflects an antiquarian view of the role of government policy in the economy. It is no longer the case that economists hold out high hopes for the fine tuning abilities of governments. Legislative lag, as it has been called in the past, was held to be an important cause for the ineffectiveness or perversity of fiscal policy, but more recently more important reasons have been identified—namely, that they arise from the virtual impossibility on the part of government to make appropriate judgments about corrective action, since such judgments rely on any knowledge of the future.

[*Translation*]

simplification de ce genre ne peut être parfait. Je connais bien les difficultés qui ont surgi lorsque cet exercice a été tenté en 1981. Par contre, si les changements proposés sont adoptés, ceux relatifs aux questions techniques, le Parlement ne pourra plus se prononcer sur la complexité accrue de la Loi de l'impôt sur le revenu, ce qui va à l'encontre de nos intérêts à long terme. La justice, l'efficacité et les modèles absolus du gouvernement représentatif seraient mieux servis si le régime fiscal était plus simple. Si le gouvernement du Canada n'entend rien faire en ce sens, il devrait alors au moins ne rien faire qui le rendrait encore plus compliqué. Malheureusement, les propositions avancées par M. Wilson en ce sens aggraveraient la situation. En d'autres termes, si le Parlement ne garde pas constamment à l'esprit que notre régime fiscal est une énorme pieuvre, régime très difficile à comprendre même par ceux qui l'appliquent, et si nous soustrayons continuellement à l'étude du Parlement les complexités de ce régime, rien alors ne nous poussera à adopter les changements requis. Je crois que personne ne pense sérieusement que des changements ne s'imposent pas, du moins sur le plan technique. D'où le débat généralisé aux États-Unis et le fait que ce pays adoptera l'année prochaine un nouveau régime fiscal plus simple.

L'application par les provinces des mesures fiscales suscite là encore deux réactions différentes. La première, sur le plan technique là encore, est de comprendre les problèmes attribuables au fait que les mesures fiscales qui ont été annoncées mais non adoptées par le Parlement sont avalisées spontanément par les contribuables. Cependant, cette compréhension disparaît lorsque nous nous interrogeons sur les raisons ayant poussé le gouvernement à faire adopter provisoirement ces mesures. Après tout, quelle raison d'État le gouvernement peut-il invoquer pour que ces mesures entrent en vigueur avant que le Parlement n'ait eu le temps d'en discuter? Elles devraient vraiment être pressantes pour que le processus parlementaire normal soit suspendu étant donné que, comme nous l'avons noté, les questions fiscales et budgétaires se situent au coeur même du processus démocratique.

Les raisons invoquées par M. Wilson ne nous semblent pas pressantes. Il prétend tout d'abord que la majorité des mesures fiscales décidées par les gouvernements doivent prendre effet immédiatement pour que leur impact soit ressenti dans les plus brefs délais. L'argument avancé est que si le gouvernement doit pouvoir moduler l'économie, il doit alors pouvoir contrôler la politique budgétaire. À mon avis, c'est là une vue démodée du rôle que le gouvernement est appelé à jouer au sein de l'économie. On ne peut plus dire que les économistes se font beaucoup d'illusions sur la possibilité pour les gouvernements de moduler l'économie. Le décalage législatif, comme on l'a appelé par le passé, avait été considéré comme expliquant l'inefficacité ou la perversité de la politique budgétaire, mais d'autres raisons plus importantes ont été invoquées plus récemment, à savoir, que le gouvernement est pratiquement incapable de prévoir quelles mesures de redressement adopter puisque, pour ce faire, il faudrait pouvoir prévoir l'avenir.

[*Texte*]

Second, it is increasingly the view of economic theorists that the potency of fiscal policy is removed because of the effects budgetary changes have on people's behaviour and expectations.

From the point of view then of your current deliberations, you should regard government as having no particular fine tuning abilities and form your judgments about the appropriateness of provisional implementation measures as you would with regard to any other form of government legislation. With specific regard to the matter of tax avoidance consequences of delayed implementation, these are reflective of more basic problems, as mentioned.

In sum, I think the case for provisional implementation of tax measures is not persuasive and that you should regard it as a symptom of a more basic problem with the revenue apparatus itself. In the fiscal area, as with other areas, if there is an emergency or profound reason for requiring the early effectiveness of a piece of legislation the government has within its powers the ability to pre-empt other business of the House in order to bring a swift discussion and passage of an emergency bill.

It is an increasingly complex world, and undoubtedly the parliamentary system will have to be adapted and changed in a number of ways to respond to this complexity. The increasing use of special committees to consider legislation, particularly its technical features, is an important development in this regard. However, it is crucial to recognize that in the area of taxation and fiscal policy, the complexity, inter-relatedness and difficulties of understanding, which plague expeditious dealing, are all creatures of Parliament itself. There is nothing about the government's requirement for tax revenue that in and of itself requires the complexity that is characteristic of our tax system.

Parliament does have the power to dissolve that complexity, to make our tax system more transparent and hence to eliminate the necessity for the remedies that are provided in Mr. Wilson's paper. I suggest that it is the appropriate concern of government and the committee to attend to those details rather than the changes suggested.

Finally, I concur with the Minister's view on budgetary secrecy. Here again the difficulties are largely a by-product of the tax system itself. The opportunity for significant private gain related to the secrecy issue arises from the fact that the Income Tax Act is nothing more than a collection of political preferences and special deals. As H.L. Mencken reminded us some years ago, elections are a kind of futures market in stolen property. In effect, a very complex Income Tax Act is one way of disguising this fact and of in fact implementing it. As long as this complexity exists, it will be very difficult to avoid the hazard of private profit from prior discussions of budgetary details.

• 1600

Moreover, given the current complexity of the tax system, it is not obvious that opening up the budget for prior discussion, although I agree with it, is going to prove all that useful. Of

[*Traduction*]

Deuxièmement, les théoriciens de l'économie pensent de plus en plus que la politique budgétaire perd de son emprise en raison des effets que les modifications apportées au budget ont sur le comportement et les attentes de la population en général.

Dans le cours de vos délibérations, vous devrez donc considérer que le gouvernement ne peut moduler l'économie et vous demander s'il convient d'adopter des mesures fiscales transitoires tout comme vous le feriez pour n'importe quel autre texte législatif. Pour ce qui est de l'évasion fiscale due au report de l'application de ces mesures, on peut dire que les conséquences de cette évasion reflètent des problèmes plus fondamentaux comme nous l'avons vu.

En résumé, l'argument selon lequel les mesures fiscales devraient entrer provisoirement en vigueur n'est pas convaincant et vous devriez le considérer comme le symptôme d'un problème plus fondamental ayant trait à l'ensemble du mécanisme. Dans le domaine fiscal, comme dans d'autres domaines, si l'adoption dans les meilleurs délais d'un texte législatif s'impose, le gouvernement peut toujours surseoir aux autres questions et faire en sorte qu'une loi urgente soit rapidement discutée et adoptée.

Ce domaine est de plus en plus compliqué et il ne fait aucun doute que le système parlementaire devra être adapté et modifié de façon à répondre à cette complexité. Le recours de plus en plus courant à des comités spéciaux chargés d'étudier des projets de lois, en particulier ses aspects les plus techniques, constitue un pas important en ce sens. Cependant, il est capital de reconnaître que, dans le domaine de la fiscalité, la complexité, les interactions et les difficultés de compréhension qui entrent en jeu lorsqu'on cherche à adopter rapidement un projet de loi, sont toutes issues du Parlement lui-même. Les recettes fiscales requises par le gouvernement ne nécessitent pas l'extrême complexité qui caractérise notre régime fiscal.

Le Parlement peut se débarrasser de cette complexité, rendre notre régime fiscal plus transparent et ainsi éliminer les recours demandés dans le document de M. Wilson. Le gouvernement et ce Comité devraient s'attarder sur ces détails et non pas sur les changements proposés.

Enfin, je souscris au point de vue du ministre sur le secret devant entourer le budget. On peut une fois de plus blâmer le régime fiscal qui est le nôtre. Si certains peuvent profiter énormément des mesures budgétaires annoncées, c'est parce que la Loi de l'impôt sur le revenu n'est autre qu'une collection de préférences politiques et de marchés spéciaux. Comme H.L. Mencken nous l'a rappelé il y a quelques années, les élections sont un genre de marché de biens volés achetés à terme. De fait, une Loi de l'impôt sur le revenu très complexe permet de déguiser cette réalité et, en fait, de la mettre à exécution. Tant que cette complexité existera, il sera très difficile d'éviter que certains ne s'enrichissent en ayant pris connaissance à l'avance des mesures que renfermera le budget.

De plus, compte tenu de l'actuelle complexité du régime fiscal, il n'est pas évident que, si le budget faisait l'objet de discussions à l'avance, même si je souscris à cette idée, cet

[*Text*]

course, the fan clubs for each aspect of the existing system will be given more opportunity to mobilize their forces, but there will be no better general understanding of how the Income Tax Act functions and how the budgetary matters unravel than there is now. Accordingly, the advice about change will come from the same academic scribblers, the same dusty accounting alcoves and the same self-interested legal and tax experts as provide advice to the Minister and the government now, and whether or not the opportunity to have more of this should be regarded as a positive step I leave for you to decide. Thank you for your attention.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Walker, for your presentation and your discussion. What I would like to do at this point is open it up for questions to the members of the committee. Does anyone want to begin, or shall I? Go ahead, Mr. Althouse.

Mr. Althouse: Welcome to the committee, Mr. Walker. We have been looking at the issues you have raised, and there are one or two questions of clarification I would like to start off with.

When I first ran through your notes, I thought you were telling us you were not in favour of any automatic borrowing authority, and then you ameliorated that stand somewhat in later arguments throughout, pointing out that really what you were saying was that there should not be a borrowing authority because there should not ever be a deficit budget. I just want to see if I had interpreted that correctly, and then I will go on to some more questions.

Mr. Walker: First of all, the reason we are experiencing difficulty in this regard is because it was never anticipated. In terms of the historical evolution, there was always a non-written law that governments balance their budgets, and that is clear. The notion of unbalanced budgets, particularly on an ongoing basis, is a relatively recent phenomenon and one which I think we should well reconsider as to whether or not that is an appropriate thing for government to be doing.

But I think that is a longer-term issue. Obviously with an ongoing budget deficit over $30 billion we are not going to change that tomorrow. Given that there will be a longer-term consideration of a balanced budget . . . I think that will come; I think the ideological evolutions in other countries make it pretty clear that eventually we will get around in Canada to debating and to discussing the notion of a balanced budget. I do not have any question in my mind about that, particularly as the consequences of not doing so become more and more evident to the general public.

That having been said, I am in fact in favour of including the approval of borrowing authority within the context of the budgetary debate itself, because really, borrowing authority is seeking the authority to levy future taxes. I think it should be made clear in the discussion of budgets that there are two Ways and Means motions that are being made. One is to tax current taxpayers at a certain rate; the other is to tax future taxpayers at an unknown rate, and I think it might provide some interesting information to the general public to have that kind of discussion in the context of a budget rather than having it shuffled off as a separate consideration.

[*Translation*]

exercice sera très utile. Évidemment, les partisans de chaque aspect du régime actuel seront mieux à même de mobiliser leurs forces, sans que la Loi de l'impôt sur le revenu et l'évolution des questions budgétaires soient toutefois mieux comprises. En conséquence, ce seront toujours les mêmes ronds-de-cuir, les mêmes cabinets de comptables poussiérieux et les mêmes experts juridiques et fiscalistes qui ne recherchent que leurs intérêts personnels qui offriront des conseils au ministre et au gouvernement et il vous appartient de décider si une poursuite dans ce sens-là devrait être considérée comme un progrès ou non. Je vous remercie de votre attention.

Le président: Je vous remercie, monsieur Walker, de nous avoir présenté votre point de vue. Nous allons maintenant passer à la période des questions. Quelqu'un veut-il commencer ou voulez-vous que je commence? Je vous en prie, monsieur Althouse.

M. Althouse: Soyez le bienvenu, monsieur Walker. Nous avons étudié les questions que vous abordez et j'aimerais commencer par vous demander une ou deux précisions.

Lorsque j'ai parcouru pour la première fois vos notes, j'ai pensé que vous n'étiez pas partisan d'un pouvoir d'emprunt automatique, et j'ai compris par la suite, que vous disiez que ce pouvoir d'emprunt ne devrait pas exister car un budget ne devrait jamais être déficitaire. Je voudrais simplement savoir si j'ai bien compris ce que vous avez et je vous poserai ensuite quelques autres questions.

M. Walker: Je dois dire tout d'abord que si nous connaissons des difficultés dans ce domaine, c'est parce que nous n'y avions jamais songé. Par le passé, une loi tacite stipulait que les gouvernements devaient équilibrer leurs budgets, ce qui est clair. Ce n'est que relativement récemment que les gouvernements ont adopté des budgets déséquilibrés surtout de façon constante et je crois qu'il faudrait se demander si cette voie devrait être poursuivie.

Mais cette question demande réflexion. Il est évident que nous n'allons pas redresser du jour au lendemain un déficit qui s'élève à plus de 30 milliards de dollars. Je crois que l'on songera bientôt à rééquilibrer les budgets; il est évident, d'après l'évolution idéologique des autres pays, que le Canada devra un jour ou l'autre songer à discuter de la notion de budget équilibré. J'en suis persuadé surtout que la population se rend de plus en plus compte des conséquences éventuelles des budgets déséquilibrés.

Cela dit, je suis en fait partisan de l'inclusion d'un pouvoir d'emprunt dans le cadre du débat sur le budget lui-même car, en réalité, cela revient à demander l'autorisation de lever des impôts. Lors des débats sur le budget, il faudrait préciser que deux motions des voies et moyens entrent en jeu. L'une sert à imposer les contribuables actuels à un certain taux et l'autre à imposer les contribuables futurs à un taux qui demeure inconnu et je crois que la population pourrait obtenir des renseignements intéressants si cette discussion avait lieu lors du débat sur le budget et non pas dans un contexte différent.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Althouse, may I just interrupt before you go ahead with other questions? I should mention that our witness would like to leave as close to 4.15 p.m. as possible to catch a plane, so our schedule is pretty tight. Perhaps the members could keep their questions quite short, please. Mr. Althouse.

• 1605

Mr. Althouse: You have obviously given deficit financing a fair bit of thought. You suggested at one point in your presentation that perhaps there should be a consitutional requirement. I am just wondering what sorts of items you would see being justifiable reason for suspending the Constitution. In the past, in Canada, we have run up big deficits during war, through depression, and I think building the CPR. Those are just three that come to mind immediately. I do not know if we have ever operated with a fully balanced budget for very long—not more than two or three years, I think.

Mr. Lawrence: The St. Lawrence Seaway was another large capital deficit.

Mr. Althouse: Yes, those kinds of things. Do you have a separate way of setting aside capital investments . . .

Mr. Walker: On average, no. It is true that on average in the history of the country, although there have been significant periods, that over any sort of reasonable period of time the budget has in fact been balanced, where there has been an exclusive matching of deficits and surpluses in the . . .

Mr. Althouse: For short periods.

Mr. Walker: Yes. We have not had a period of extensive large deficits of the kind we have at the moment, in relative terms, ever before in the history of Confederation.

Normally what is proposed in balanced budget amendments is that there be required a supernumerary—that there be a super-majority of the Members of Parliament required, say 75%, to approve the . . . exceeding the normal budgetary principal.

It is easy to say, but there are a lot of complex technical issues related to balancing budgets, as well. Like, for example, do you balance them over a cycle, or do you balance them every year? How do you balance them? This is probably not the place to go into all those considerations. But much has been written about it, and there is, as I say, a move afoot at the moment in the United States which bears our careful consideration.

Mr. Althouse: If I could have one more question . . . I see other people who deserve some time here.

I will jump quickly to budget secrecy. Except your comments about prior discussions and so on, I am wondering if you have given much thought to whether there needs to remain secrecy in the aspect of administering the budget in the tax act. I cite two or three examples of where administrative decisions are made at the executive level—Cabinet level—which are not brought to Parliament. We have had this come up in the last couple of weeks with Olympia & York and the previous decisions on Dome and other tax decisions that were

[*Traduction*]

Le président: Monsieur Althouse, puis-je vous interrompre avant que vous ne posiez d'autres questions? Je dois vous dire que notre témoin aimerait partir vers 16h15 car il a un avion à prendre et nous n'avons donc pas beaucoup de temps. Puis-je demander aux députés de poser des questions brèves. Monsieur Althouse.

M. Althouse: Vous avez de toute évidence réfléchi au financement du déficit. Vous avez proposé dans votre exposé un amendement constitutionnel. Je me demande ce qui, à vos yeux, justifierait une suspension de la Constitution. Par le passé, au Canada, nous avons accumulé d'importants déficits pendant la guerre, pendant la dépression et lors de la construction du CP. Seuls ces trois événements me viennent spontanément à l'esprit. Je ne sais pas si notre budget a été longtemps équilibré, peut-être pendant deux ou trois ans, mais pas plus.

M. Lawrence: La construction de la voie maritime du Saint-Laurent a également entraîné un gros déficit.

M. Althouse: Oui. Proposez-vous une façon différente de financer de gros projets d'immobilisation.

M. Walker: En gros, non. Il est vrai que dans l'histoire de ce pays, bien qu'il y eut des exceptions, le budget n'a pas été longtemps équilibré en fait: il n'y a pas souvent eu concordance exacte entre déficits et excédents dans . . .

M. Althouse: Pendant très peu de temps.

M. Walker: Oui. Nous n'avons jamais connu de déficits aussi importants que ceux que nous connaissons actuellement, relativement parlant, tout au long de notre histoire.

Lorsqu'un amendement de ce genre est proposé, l'écrasante majorité des députés, disons 75 p. 100, doit normalement approuver tout déséquilibre.

C'est facile à dire, mais il existe beaucoup de questions techniques fort complexes qui entrent en jeu à cet égard. Par exemple, les budgets doivent-ils être équilibrés selon un cycle ou chaque année? Comment les équilibrer? Toutes ces considérations ne sont vraisemblablement pas de votre compétence. Mais cette question a fait l'objet de nombreuses études et, comme je l'ai dit, les États-Unis y songent sérieusement et nous devrions suivre cette évolution de très près.

M. Althouse: Puis-je poser une dernière question? Je vois que d'autres veulent en poser également.

Je voudrais aborder rapidement la question du secret entourant le budget. Abstraction faite de ce que vous avez dit à propos des discussions à l'avance et ainsi de suite, je me demande si vous pensez que l'administration du buget dans le cadre des lois fiscales doit également demeurer secrète. Je puis vous citer deux ou trois exemples de décisions administratives prises au niveau de l'exécutif, du conseil des ministres, qui n'ont pas été présentées au Parlement. Cela s'est vu il y a deux semaines avec *Olympia & York*, Dome sans compter les autres

[*Text*]

made at the executive level. In your opinion, should these be brought to Parliament, where there is some doubt as to what the proper ruling should have been and what Parliament's real intent was?

Mr. Walker: First of all, let us say that the existence of that kind of a move is again reflective of the complexity of the tax system. The very fact that these kinds of things can happen and Members of Parliament are not given the opportunity to view them—or even given the opportunity to view them, probably in many instances do not understand them—is a relflection of that complexity we have introduced deliberately into the tax system. I would wonder whether that is serving our interests.

Given the current system we have, I would say that it is very difficult to come into Parliament and say we are now going to discuss today the business of XYZ corporation and whether or not they should be allowed to take advantage of this particular aspect of the tax system. I do not think we can warrant that kind of intrusion in the private affairs. I think what we have to do is to say that regardless of these episodes as again prima facie evidence, there is something wrong with our tax system that we have to have this kind of executive intervention. In other words, do not try to deal with something as though it were a *deus ex machina*, deal with it as a creature of Parliament and say that maybe this is not serving the interests of the country or Parliament, maybe we need to have a different view on it.

That is exactly what has happened in the United States. The current moves afoot there, if they are successful, will result in a great slimming down of the tax act and an increase in its transparency and understandability.

• 1610

I think that is the principle you ought to be hewing to. To say it again, I do not think, given the tax system we have, it would be appropriate to air the private business of corporations, who are after all only complying and dealing with the tax system as it exists.

The Chairman: Mr. Walker, maybe I can ask a quick question regarding the role of the budget. It seems to me that the role of the budget has changed significantly in the last few years. It has now become much more of a policy document and as a result of that has taken on more and more importance in terms of the parliamentary schedule in any given year. I would like you to comment on that, first in light of whether or not that is a good evolution or whether it is something we should be looking at addressing and trying to reverse the procedure of a bit.

The second one, which just flows out of that, is the idea of a press lock-up. We have had several witnesses come before us, some saying we should expand the lock-up, some saying we should eliminate the lock-up because they want to hear the budget first-hand. Can you comment on those two things, please?

Mr. Walker: I can think of a public finance textbook, which was sort of the standard textbook of the era, in which it was

[*Translation*]

décisions fiscales prises au niveau de l'exécutif. A votre avis, ces mesures devraient-elles être présentées au Parlement lorsqu'un doute sur la décision à prendre et sur l'intention réelle du Parlement existe?

M. Walker: Tout d'abord, permettez-moi de vous dire que ce fait est là encore imputable à la complexité du régime fiscal. Le fait même que ces décisions puissent être prises en conseil des ministres et que les députés ne soient autorisés à les étudier, et même si c'était le cas, la plupart ne les comprendraient pas de toute façon, est le reflet de cette complexité que nous avons introduite délibérément dans le régime fiscal. Je me demande si cela sert nos intérêts.

Compte tenu du régime actuel, je dirais qu'il est très difficile de se présenter au Parlement et de dire que nous allons aujourd'hui discuter des affaires de la société XYZ et nous demander si elle devrait avoir le droit de tirer profit de tel ou tel aspect du régime fiscal. Je ne pense pas que cette intrusion dans les affaires privées d'une société puisse être justifiée. Indépendamment de ces commencements de preuve, nous devons nous dire que si l'exécutif s'arroge le droit d'intervenir, c'est que notre régime fiscal fait défaut. En d'autres termes, n'essayez pas de vous attaquer à ce problème comme si c'était un *deus ex machina*, mais plutôt comme une créature du Parlement; dites-vous que cela ne sert pas les intérêts de la nation ou du Parlement et que vous allez devoir vous pencher sur la question.

C'est exactement ce qui s'est passé aux États-Unis. Si l'étude en cours était retenue, les lois fiscales seraient réduites, deviendraient plus transparentes et seraient mieux comprises.

Je pense que c'est le principe que nous devrions adopter. Je le répète, étant donné la nature de notre régime fiscal, je ne crois pas qu'il soit opportun de mettre au grand jour la situation financière des entreprises qui, après tout, ne font que se conformer au système.

Le président: Monsieur Walker, j'aurais peut-être une brève question à vous poser au sujet du rôle du budget. J'ai l'impression que celui-ci a beaucoup changé ces dernières années. Aujourd'hui, le budget est davantage un énoncé de politiques et constitue, par conséquent, un élément de plus en plus déterminant du calendrier parlementaire chaque année. J'aimerais vos commentaires là-dessus: d'abord, pensez-vous que cette évolution est souhaitable, ou devrions-nous chercher à renverser cette orientation?

Ma deuxième question, qui découle de la première, porte sur le huis clos de la presse. Nous avons entendu plusieurs témoins; certains réclament une participation plus étendue au huis clos, d'autres demandent qu'il soit aboli, parce qu'ils veulent que le budget soit présenté à tous en même temps. J'aimerais votre opinion sur ces deux questions, s'il vous plaît.

M. Walker: Je me souviens d'un manuel de finances publiques qui constituait, si vous voulez, le guide de base de

[*Texte*]

indicated that historically it had been the position of government to balance its budget but that had now changed to the point where the government in conducting is affairs was attempting to balance the economy. It is because of the influence of this so-called Keynesian view, John Maynard Keynes' view of the world that government did have the power by varying is taxes and expenditures to balance the economy, that budgets have become so much more of a focus of policy. It is said that government has a tremendous impact on the economy and therefore we have to use this power of government to achieve certain economic objectives.

I think the intellectual movement now, and certainly what is being taught in the universities now, is that government budgets are at most redistributional, that government budgets do not determine the level of economic activity and they do not determine the level of employment; all they do is—this this is H.L. Mencken's view—redistribute; they take from this person and they give to that person. The view is that in fact fiscal policy as such has been accorded much too much prominence and much too much reliance. People literally sit out there on budget night waiting for the government to come and save them when in fact, as I say, the prevailing intellectual opinion—and it is getting stronger—is that governments do not have this power.

So my own preference would be that much less attention is paid to government efforts to attempt to solve all of our economic problems in the context of a budgetary exercise and much more attention on government solving its own problems—namely, getting its budget back into balance and attending to that aspect of business—and hewing back to what originally Parliament was designed for; namely, to control the appetite of government for spending. When I say "government" I mean our collective appetite for spending.

As for a press lock-up, I think that does serve a very useful purpose. In fact, you might even argue that they need more time. Because of the very complexity of the thing, members of the press do not understand the budget any more than Members of Parliament do. As a consequence, it is very much a question for the most part of the blind leading the blind. They are presented with this great wad of documents and in the course of a matter of hours they have to convey to the people out there and to Members of Parliament some understanding of what is in fact contained in the thing. So I think the press lock-up is essential, if only to prevent a lot of misinformation being spread around about what is or is not in budgets.

You could argue that it should be longer, if you could get the press to stand still for much longer in terms of being instructed—instructed is probably the wrong word—being informed as to the implications of the budget.

• 1615

You could even argue that the press should be allowed to bring in their own consultants again, to make sure the first impression given about the budget is an accurate one, in light of common perception.

[*Traduction*]

l'époque, dans lequel on disait que traditionnellement, le gouvernement cherchait à équilibrer son budget. Mais aujourd'hui, cela a changé au point où le gouvernement cherche à équilibrer l'économie. C'est à cause de l'influence de la théorie dite keynésienne, de la théorie de John Maynard Keynes affirmant le pouvoir du gouvernement de varier ses impôts et ses dépenses pour équilibrer l'économie, que les budgets constituent aujourd'hui davantage un énoncé de politiques. On dit que le gouvernement a énormément d'influence sur l'économie, et que ce pouvoir doit servir à la réalisation de certains objectifs économiques.

Je pense que la philosophie aujourd'hui, et c'est certainement ce qu'on enseigne dans les universités maintenant, est que les budgets servent tout au plus à redistribuer les ressources et non à déterminer le niveau d'emploi ou d'activité économique; ils constituent simplement un exercice de redistribution—et cela rejoint la théorie de H.L. Mencken voulant qu'on prenne d'une main aux uns pour donner aux autres. Selon cette théorie, on accorde beaucoup trop d'importance et de crédibilité à la politique fiscale. Le soir du budget, la population est littéralement rivée à son siège en attendant de voir comment le gouvernement viendra à son secours, alors que la théorie qui prévaut aujourd'hui et qui gagne en force ne reconnaît même pas ce pouvoir au gouvernement.

En conséquence, je pense que notre attention devrait porter beaucoup moins sur la solution de nos problèmes économiques dans le contexte budgétaire et davantage sur la solution que doit apporter le gouvernement à ses propres problèmes; c'est-à-dire rétablir l'équilibre budgétaire et redonner au Parlement son rôle initial, à savoir contrôler l'appétit du gouvernement en matière de dépenses. Et j'entends par là, notre appétit collectif.

Quant au huis clos de la presse, je pense que cela est très utile. En fait, je pense que le huis clos pourrait être prolongé. Étant donné la très grande complexité du budget, les membres de la presse ne sont pas plus éclairés que les députés. En conséquence, c'est comme si l'on demandait à un aveugle d'en guider un autre. On demande à la presse de parcourir en quelques heures seulement toute une liasse de documents et d'éclairer la population et les députés quant à la teneur du budget. À mon avis donc, le huis clos de la presse est essentiel, ne serait-ce que pour prévenir la diffusion de fausses informations au sujet d'éléments du budget.

Le huis clos pourrait peut-être même être plus long pour permettre d'instruire la presse—instruire n'est probablement pas le mot juste—mais informer la presse quant aux implications du budget.

La presse devrait peut-être même être autorisée à faire appel à ses propres consultants pour s'assurer que les premières impressions au sujet du budjet soient justes, à la lumière d'une analyse commune.

[*Text*]

Mr. Lawrence: Using your own logic on that last point, though, would it not perhaps produce a simpler budget if there were no lock-up and therefore both press and Members of Parliament had to understand it at the time it was presented?

Mr. Walker: Again, I have ambivalence. I think there is no question about it. The simplicity argument is pervasive . But in the context of what we are actually dealing with at this moment, I think the more understanding there can be the better. It is not really a government matter, but one has only to look at the recent Macdonald commission report and the way in which the coverage of that was butchered by what I think was an ill-prepared press corps. It gave many "misimpressions" abroad about what was in that report; impressions which I still encounter to this day in the academic environment, for example. Academics who have not read the report but who are assiduous readers of newspapers have formed a judgment on that basis about what is in that report without having read it. So given what we have in the way of the complexity, I think it is better for us to understand it better.

Mr. Lawrence: The Macdonald commission report, of course, had very extensive press briefings before it was released.

Mr. Walker: I am not sure they did, in fact. Do not forget, the day before, some of the stuff was leaked, and what came out in that leaked material was what . . . well, for example, on page 26 of the recommendations there was in fact the recommendation about using the money supply to create lower rates of unemployment. It was that which got all the attention—completely a bizarre . . . not in any way to defend . . . there are a lot of things in that report I find attractive and ones I do not. Anyway, I think that is an example of how misimpressions can be . . .

Mr. Lawrence: Some of us have been convinced—perhaps not all—that something has to be done at least to restrict the time of presentation of a budget to a certain given time of the year. As you mentioned, January 15 to February 15 sounds pretty good. We are beginning to hear from some of the provinces that this is acceptable to them, because most of them want to present a provincial budget before the end of the fiscal year, yet they also want to know what is in the federal budget by then. But we have not heard from too many of the provinces. Do you know what the procedure is in B.C., for instance? When do they normally present their budget? Has the Fraser Institute done any work along this line of research as to dates of provincial budgets?

Mr. Walker: No. As I point out in the paper, the choosing of a date should be done entirely on the basis of what is convenient from the point of view of meshing the various government operations. There is nothing about economic theory that can point us in the direction of a particular date. Neither, might I add, is there anything to suggest we should not have a fixed date, as is sometimes suggested—that we must have the flexibility to move fiscal policy. I think that is nonsense. It is certainly not justified by economic theory.

From the point of view of the actual practice in British Columbia, the proposed date I think would permit the

[*Translation*]

M. Lawrence: Mais si je reprends votre raisonnement sur ce dernier point, ne serait-il pas plus simple qu'il n'y ait pas de huis clos et que le budget soit présenté en même temps à la presse et aux députés?

M. Walker: Encore là, je suis ambivalent. Je pense que la question de la simplicité du processus est très importante. Mais dans le contexte actuel, mieux vaut tendre à une plus grande compréhension possible. Et cela ne s'applique pas uniquement au gouvernement; on n'a qu'à penser au récent rapport de la Commission Mcdonald et à la piètre qualité des analyses faites par des journalistes à mon sens mal préparés. La presse a véhiculé de nombreuses fausses impressions à l'étranger; impressions qui persistent encore aujourd'hui dans le milieu universitaire notamment. Les universitaires qui n'ont pas lu le rapport mais qui lisent assidûment les journaux se sont fait une opinion à partir des analyses faites par la presse. Alors, étant donné la complexité de la chose, je pense que nous devons favoriser une meilleure compréhension.

M. Lawrence: Avant que le rapport de la Commission Mcdonald ne soit rendu public, il y a eu de nombreuses séances d'information à l'intention de la presse.

M. Walker: En fait, je n'en suis pas sûr. Souvenez-vous des fuites à la veille de la présentation du rapport où l'on disait, par exemple, qu'il était recommandé d'utiliser la masse monétaire pour rabaisser le taux de chômage. C'est là-dessus qu'a porté toute l'attention—c'est très étrange . . . et non pas que je veuille défendre le rapport, mais il renfermait beaucoup de choses intéressantes et d'autres qui l'étaient moins. De toute façon, je pense que c'est un exemple de fausses impressions qui peuvent être . . .

M. Lawrence: Certains d'entre nous, pas tous, sont convaincus que le budget doit être présenté en dedans d'une période fixe de l'année. Vous avez dit que la période du 15 janvier au 15 février vous apparaissait assez raisonnable. Certaines provinces commencent à se rallier à cet avis, parce que la plupart d'entre elles souhaiteraient présenter leur budget avant la fin de l'exercice financier, mais pas avant de savoir ce que renferme le budget fédéral. Toutes les provinces ne se sont pas exprimées là-dessus. Savez-vous quelle est la procédure en Colombie-Britannique, par exemple? Quand cette province présente-t-elle son budget habituellement? L'Institut Fraser a-t-il fait des recherches sur les dates de présentation des budgets provinciaux?

M. Walker: Non. Comme je le mentionne dans mon mémoire, seule la coordination des diverses opérations gouvernementales doit présider au choix de la date. Il n'y a rien dans la théorie économique qui commande l'établissement d'une date fixe. Et j'ajouterais que rien ne dit non plus qu'au contraire il ne faut pas de date fixe, comme certains le prétendent, pour qu'il soit possible d'instituer des politiques fiscales à n'importe quel moment de l'année. Je pense que c'est faux. Ce n'est certainement pas dans la théorie économique.

Pour ce qui est de la politique en Colombie-Britannique, je pense que la date envisagée permettrait au gouvernement de la

[*Texte*]

Government of British Columbia to have its budget presentations after the timing of the federal budget. And I think that is desirable, because as you are aware, some considerable part of the provincial budgets is predicated on what allocations they will get from the federal level, and I think they might as well proceed in an environment of knowledge as opposed to guesses about those things.

M. Blackburn (Jonquière): Monsieur le président, je voudrais faire un commentaire au sujet de la presse. Pendant que le discours du Budget était lu par le ministre des Finances, la presse montrait des images du ministre des Finances pendant quelques minutes et ensuite on le coupait. Là on voyait un débat entre différents représentants de la presse parlée et écrite qui faisaient leurs commentaires sur le Budget pendant que le ministre faisait son allocution.

• 1620

C'est un peu bizarre quand on songe à l'importance de l'événement, de la soirée. Le discours du Budget est quand même l'événement central de l'année. Il faut que certains aspects de la question soient analysés pour éviter qu'une telle situation se reproduise.

Je vous ferai également remarquer que la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante est allée plus loin. Elle a dit: Vous informez la presse et c'est très bien, mais il faudrait aussi que les grandes entreprises aient un *briefing* au même titre que la presse avant le discours du Budget. Souvent les représentants des grandes entreprises doivent faire des commentaires à la presse immédiatement après le discours du Budget et ce sont ces commentaires qui sont cités dans les grands journaux et autres. Ils trouvent que leurs commentaires ne sont pas toujours adéquats parce qu'ils ne peuvent analyser divers aspects du Budget que plus tard.

Selon certains commentaires, si on commence cela, il va falloir déterminer quelles sont les grandes entreprises et on n'en finira plus.

Mr. Walker: I very much agree that there is no particular reason for limiting it to the press only, that there are other people whose comments and reactions are very important. However, viewing the package of proposals as a whole, if there is to be a widening or a more public discussion anyway of budgetary matters, I think this to some very large degree will solve the problem. There will not be a matter suddenly on budget night of people being presented with things they have not really had an opportunity to think about very carefully. There will have been during the preceding year, hopefully, sufficient discussion of these things that people are well informed, and budget night will be more of a formality than the kind of sitting on the edge of your seat wondering whether you are in business or out of business because of what the Minister of Finance is going to do.

So I agree with you entirely that there is no particular reason. I have to say that many times people other than the press are invited into lock-ups, at least at the provincial level. I do not know what the practice is at the federal level to monitor these developments, and I do not see any reason why it should not be extended to people like John Bulloch. In fact, I think

[*Traduction*]

province de présenter son budget après celui du gouvernement fédéral. Et je pense que c'est souhaitable, parce que vous n'êtes pas sans savoir que les budgets provinciaux sont largement tributaires des allocations fédérales, et je pense qu'il vaudrait beaucoup mieux que les provinces sachent exactement à quoi s'en tenir plutôt que d'être réduites aux spéculations.

Mr. Blackburn (Jonquière): Mr. Chairman, I have one comment concerning the Press. While the speech on the budget was being read by the Minister of Finance, the Press were showing the Minister of Finance for a few minutes, and then it was cut off. At that time, we saw a debate between various representatives of the written and spoken press who made comments on the budget while the minister was making his speech.

This is a bit strange when you realize the importance of the event and of the evening. After all, the budget speech is the central event of the year. We must study certain aspects of this question to ensure that this situation does not repeat itself.

I would also like to note that the Canadian Federation of Independent Business went even further. They said that it was fine to inform the press, but large businesses should also have a briefing, like the press, before the budget speech. Often representatives of large companies have to make comments to the press immediately following the budget speech and these comments are quoted in the major papers and elsewhere. They find that their comments are not always up to scratch because they cannot analyze various aspects of the budget until later.

If we start this, some people feel that we will have to decide which are the major companies and there will be no end to it.

M. Walker: Je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il n'y a pas de raison pour ne pas étendre ce privilège car il y a d'autres personnes qui ont des réactions et des commentaires valables à faire connaître. Cependant, s'il doit y avoir davantage de discussion publique sur les questions budgétaires, je pense que cela résoudrait le problème en grande partie. De cette façon, les gens n'auront pas se prononcer sur des faits accomplis auxquels ils n'auront pas eu le temps de réfléchir. Pendant l'année précédente, ils auront eu des discussions, les gens seront bien renseignés, et la soirée ne serait qu'une formalité, au lieu d'être une occasion où on se demande avec vive inquiétude si l'on fera faillite à la suite de ce que dira le ministre des Finances.

Donc, je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire qu'il n'y a pas de raison pour ne pas étendre le privilège. Je dois dire que souvent des personnes autres que les journalistes sont invitées au huis clos budgétaire, au niveau provincial du moins. Je ne connais pas les habitudes fédérales, mais je ne vois pas de raison pour ne pas étendre le privilège à des gens comme John

[*Text*]

John in the past has been in the lock-ups, as I recall, for these kinds of things. I do not see any particular reason for excluding them.

M. Blackburn (Jonquière): Je me demande si vous avez bien saisi ma question. Je ne suis pas convaincu qu'on doit étendre ce privilège aux grandes organisations. Comment va-t-on déterminer qui sera inclus et qui sera exclu? Un représentant de la presse me disait qu'il avait reçu un téléphone d'un banquier qui lui avait demandé de le faire entrer dans la salle de presse pour qu'il puisse avoir l'information, sous prétexte d'échanges de bons procédés à venir. Si on étend ce privilège, où s'en va-t-on?

Mr. Walker: From the point of view of the major impact of the budget, there is normally just a fairly limited group of individuals who in fact are asked by the media to comment: the president of the Canadian Manufacturers' Association, the president of the Consumers' Association of Canada or whoever. You can go back and do an empirical survey of who has been asked in the past for their comments and get a sense from that. It may be that it is unmanageable; it may be that there are 500, but you will probably discover that it is more like 25 and that it is in fact entirely manageable that you open up the process to those people.

Of course, it does raise the question again of preferential access from the point of view of the government's wanting to convey a certain message. If you invite certain people in and certain people are prepared to comment and others are not, then I suppose that has a texturing effect on the perceived reaction to the budget, and one would have to be cautious about that, I suppose. That may be something that could be debated. Or it could be set as a matter of procedure that there would be representatives of certain groups in the community who would be asked to come into the lock-up to ensure that there is a widespread understanding and still no opportunity for the government to texture the response by letting certain people in and keeping certain people out.

• 1625

M. Blackburn (Jonquière): Merci.

The Chairman: Mr. Walker, I guess in your best interests I should probably end the questions and thank you very much for your comment. Thank you for assisting us in our deliberations.

Mr. Walker: Thank you for having me.

The Chairman: We appreciate the time and wish you a good trip back home.

Mr. Walker: I wish you good luck in your very important deliberations.

The Chairman: Thank you. To the members of the committee, we will adjourn for a few moments. I would like to bring the steering committee together shortly hereafter so we can discuss a future agenda for the committee.

[*Translation*]

Bulloch. En fait, si je me souviens bien, John a pris part au huis clos sur le budget. Je ne vois pas de raison pour les exclure.

Mr. Blackburn (Jonquière): I am wondering if you understood my question. I am not convinced that we should extend this privilege to large organizations. How would we decide who would be included and who would be excluded? A representative of the press told me that he had received a telephone call from a banker who asked him to get him into the press room so that he could have information, under the pretext of exchanging information on the steps to follow. If we extend this privilege, where will we end up?

M. Walker: Quant aux répercussions du budget, normalement il n'y a qu'un groupe assez restreint d'individus à qui la presse pose des questions, à savoir le président de l'Association des manufacturiers canadiens, le président de l'Association des consommateurs du Canada, et ainsi de suite. Vous pouvez faire une enquête sur ceux qui ont parlé par le passé. Il se peut que le nombre soit trop grand, qu'il soit de 500 personnes, mais j'ai l'impression qu'il est plus proche de 25, et que par conséquent, il est possible d'étendre le privilège.

Bien sûr, la question des préférences se pose, si le gouvernement veut communiquer un message donné. Si vous en invitez certains, si certains sont prêts à faire des commentaires, et d'autres pas, cela risque de déformer les perceptions et je suppose qu'il faut se méfier. Vous pourrez peut-être en débattre. Ou encore la procédure pourrait permettre aux représentants de certains groupes de la collectivité de participer au huis clos de manière à assurer une compréhension plus vaste du budget et éviter que le gouvernement puisse en influencer l'analyse par son choix des personnes qui participent au huis clos.

M. Blackburn (Jonquière): Thank you.

Le président: Monsieur Walker, je pense qu'il serait bon pour vous que je mette fin aux questions et que je vous remercie de vos commentaires. Merci beaucoup de nous avoir aidés dans nos délibérations.

M. Walker: Merci de m'avoir invité.

Le président: Nous apprécions votre visite, et nous vous souhaitons un bon retour.

M. Walker: Bonne chance dans vos délibérations.

Le président: Merci. Aux membres du Comité: nous nous arrêtons pour quelques instants. J'aimerais réunir le Comité directeur tout de suite après cela, pour discuter des travaux futurs du Comité.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Tuesday, November 19, 1985

Chairman: Albert Cooper

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Budgetary Process: Proposals for Improvement"

WITNESSES:

(See back cover)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

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

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 15

Le mardi 19 novembre 1985

Président: Albert Cooper

Procédure et de l'organisation

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire : Propositions d'améliorations»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

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

WITNESS—TÉMOIN

From the Fraser Institute:
Michael Walker, Director.

De l'Institut Fraser:
Michael Walker, directeur.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Tuesday, November 19, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 15

Le mardi 19 novembre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25769

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—(10)

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 70(6)(*b*)

On Thursday, November 7, 1985:
Steven W. Langdon replaced Simon de Jong.

On Friday, November 8, 1985:
Simon de Jong replaced Steven W. Langdon.

Conformément à l'article 70(6)*b*) du Règlement

Le jeudi 7 novembre 1985:
Steven W. Langdon remplace Simon de Jong.

Le vendredi 8 novembre 1985:
Simon de Jong remplace Steven W. Langdon.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 19, 1985
(19)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 3:36 o'clock p.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper and Doug Lewis.

Alternate present: Robert Hicks.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witnesses: The Honourable Don Johnston, P.C., M.P. *From the Parliamentary Press Gallery*: John D. Burke, President; Arch MacKenzie, Bureau Chief, Canadian Press; Fred Ennis, Bureau Chief of Newsradio and Director on the Press Gallery Executive.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

The Honourable Don Johnston made a statement and answered questions.

At 4:24 o'clock p.m. the sitting was suspended.

At 4:58 o'clock p.m. the sitting resumed.

The witnesses from the Parliamentary Press Gallery made a statement and answered questions.

At 5:33 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le greffier du Comité

Richard Rumas

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 NOVEMBRE 1985
(19)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 15 h 36, sous la présidence d'Albert Cooper, président.

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn, Albert Cooper et Doug Lewis.

Substitut présent: Robert Hicks.

Également présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoins: L'honorable Don Johnston, C.P., député. *De la Tribune de la presse parlementaire*: John D. Burke, président; Arch MacKenzie, Chef de pupitre, La Presse canadienne; et Fred Ennis, Chef de pupitre, Newsradio et directeur de la Tribune de la Presse.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbal et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule no 2*).

L'honorable Don Johnston fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 h 24 le Comité interrompt les travaux.

A 16 h 58 le Comité reprend les travaux.

Les témoins de la Tribune de la presse parlementaire font une déclaration et répondent aux questions.

A 17 h 33, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Tuesday, November 19, 1985

• 1537

The Chairman: Order, please.

We are very pleased to have with us this afternoon the Hon. Don Johnston, who is, of course, well known to everybody on the committee. We are really pleased that you could take the time to come today. As we talked about briefly before the commencement of the meeting, we are coming near the end of our witnesses, and as a result, I think we have a number of questions that are fairly important as we draw to the end of the studies, which I think you can address very well for us with your experience with Treasury Board and the financial side of parliamentary affairs.

So let me welcome you and say we are pleased to have you here. If you have an opening comment, we would like to hear it. Then if you do not mind, we will open it up for questions.

Hon. Donald J. Johnston (Member of Parliament for Saint-Henri—Westmount): Thank you Mr. Chairman. The opening comment I will make is not a structured comment; I have not prepared an opening comment. But I would like to throw out a few ideas, perhaps, and I hope that in the time available to us we will be able to exchange some views, because I am here as much to listen as I am to preach.

In fact, I was a member of a committee in the private sector working with the Canadian Tax Foundation, and in 1977 we produced a report to the Hon. Jean Chrétien, who was then the Minister of Finance, entitled *The Tax Legislative Process*. Doug Sherbaniuk, who is still Executive Director of the Canadian Tax Foundation, was also instrumental in putting that together and formed part of the committee, as was John Stewart, who is now a Senator and who was well experienced with parliamentary procedures at that time. Frankly, I never thought after we had done that work I would be sitting here eight years later as a Member of Parliament, now having been in government and opposition, talking about really the same issues we discussed back in the 1970s.

The reason we discussed it in the 1970s was that, following the tax reform of 1971, you will recall there were literally hundreds and hundreds of amendments brought down to clarify and improve certain sections of the Income Tax Act as a result of the massive reform which had been introduced. Unforeseen issues seemed to arise almost on a daily basis. There was much concern in the profession that there had not been adequate consultation with respect to the impact of many of these changes, and I know other committee members here undoubtedly in their professional lives had the same experience.

Part of that is because our income tax system—in fact, our tax system generally—is not what I would call transparent in

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mardi 19 novembre 1985

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Nous sommes très heureux d'avoir avec nous cet après-midi l'honorable Don Johnston, que tous les membres du Comité connaissent bien, bien sûr. Nous sommes très heureux que vous ayez pu prendre le temps de venir ici aujourd'hui. Comme nous le disions avant le début de la réunion, nous avons entendu presque tous les témoins, et nous avons donc un certain nombre de questions importantes à poser comme nous approchons de la fin de notre examen, et je pense que vous êtes tout désigné pour y répondre, compte tenu de votre expérience du Conseil du Trésor et de l'aspect financier des travaux parlementaires.

Permettez-moi donc de vous souhaiter la bienvenue et de vous dire que nous sommes heureux que vous soyez ici. Si vous avez une déclaration d'ouverture, nous aimerions l'entendre. Ensuite, si vous êtes d'accord, nous passerons aux questions.

L'honorable Donald J. Johnston (député de St-Henri—Westmount): Merci, monsieur le président. Je ne vais pas vous faire un exposé structuré; je n'ai pas préparé d'allocution. J'aimerais, plutôt, vous soumettre quelques idées, et j'espère que le temps nous permettra d'échanger quelques points de vue, car je suis ici tout autant pour écouter que pour prêcher.

J'ai, de fait, siégé à un comité du secteur privé qui a travaillé avec l'Association canadienne d'études fiscales, et nous avons en 1977 soumis un rapport à l'honorable Jean Chrétien, qui était alors ministre des Finances, sur le processus fiscal législatif. Doug Sherbaniuk, qui est toujours le directeur de l'Association canadienne d'études fiscales, a aussi participé à ce comité et à la préparation de ce rapport, tout comme John Stewart, qui est maintenant sénateur et qui disposait alors d'une solide expérience des procédures parlementaires. A vrai dire, je n'ai jamais pensé après avoir fait ce travail que huit ans plus tard je serais ici en tant que député, ayant fait partie et de la majorité et de l'opposition, pour discuter de ces mêmes questions sur lesquelles nous nous étions penchés pendant les années 70.

Nous avons examiné ces questions pendant les années 70 parce que, suite à la réforme fiscale de 1971, vous vous souviendrez que des centaines et des centaines d'amendements ont été adoptés pour éclaircir et améliorer certains articles de la Loi de l'impôt sur le revenu, conséquences de la réforme massive qui les avaient précédés. Des questions qui n'avaient pas été prévues semblaient surgir presque quotidiennement. La profession était soucieuse de l'absence de consultation adéquate quant à l'effet d'une grande partie de ces changements, et je sais que d'autres membres du Comité ont sans doute rencontré les mêmes problèmes dans leur vie professionnelle.

Cela s'explique en partie par le fait que notre système d'impôt sur le revenu . . . et notre système fiscal en général . . .

[*Texte*]

the sense that one can tell when one introduces a tax what the full impact of that may be on various sectors. It is because of this that we addressed really the issue of budget secrecy and consultation more than other aspects of the tax legislative process. We touched upon them, but our concern had been generated by a failure of the government of the day to draw upon the wide range of views out there before introducing some of these proposals, including remedial proposals.

• 1540

Now, part of that arose from the fact that the government received submissions from various sources, but there was no forum within which those submissions could be discussed, so that others, upon whom that same provision might have a major impact, were not present at those deliberations. Essentially that has continued to this day. There has been broader consultation than in the past, beginning, I would suggest, after the famous MacEachan budget of November 1971. I was a member of government at that time.

You will recall that there was much criticism of that lack of concentration. There had been strict adherence to the budget secrecy convention, as there always has been, to the point where Ministers, other than the Minister of Finance and the Prime Minister, are really not privy to the contents of the budget until the day that it is deposited, sometimes hours before.

As a result of that November budget, there was a renewed demand for consultation and for re-examining the budget secrecy rule. Again, the Canadian Tax Foundation was called upon and made a further report, as you undoubtedly know, in March of 1982 to Mr. MacEachen, with respect to the budget process. He in turn issued his green paper in April 1982, with respect to the budget process.

In other words, nothing effectively had taken place from the time we had put in our report in 1977 to 1982, nothwithstanding the fact that one of the members of the 1977 committee was in the Cabinet during the period 1980; namely, myself, until April of 1982.

Now again, we focused during that period largely on the issue of consultation. I would like to talk a bit about that first and the issue of budget secrecy. Then perhaps we can move to some of the other specific recommendations that have been made by Mr. Wilson in his more recent document entitled *The Canadian Budgetary Process—Proposals for Improvement.*

My thinking then and my thinking today, on budgetary secrecy—really, it has not changed very much. The importance of the convention and, as you know and as I think is referred to in Mr. Wilson's document—I read the document some time ago and I skimmed it this morning—really, the purpose is to prevent people from taking undue advantage of changes that may take place in the budget. Historically those were excise

[*Traduction*]

ne permet pas de prédire l'impact sur divers secteurs de l'introduction d'une nouvelle taxe. C'est pour cette raison que nous nous étions penchés sur la question du secret qui entoure le budget et sur la consultation, plus que sur tout autre aspect du processus fiscal législatif. Nous avons bien abordé ces autres sujets brièvement, mais ce qui nous inquiétait le plus c'était que le gouvernement d'alors n'avait pas demandé l'avis du secteur privé avant d'introduire ces mesures, notamment celles visant à corriger la situation.

Cela s'expliquait en partie par le fait que le secteur privé soumettait au gouvernement des points de vue divers, mais il n'existait aucune tribune pour en discuter, et ainsi, les autres intéressés, qui pourraient être très touchés par la disposition en cause, n'étaient pas présents lors des délibérations du gouvernement. La situation est essentiellement la même de nos jours. Il y a toutefois plus de consultations que par le passé, et cette tendance s'est d'abord manifestée après le budget MacEachen de novembre 1971, à mon avis. J'étais membre du gouvernement à cette époque.

Vous vous souviendrez que cette façon de procéder sans consultation suscitait de nombreuses critiques. Comme toujours, le budget avait été entouré du plus grand secret, à tel point que les ministres, autres que le ministre des Finances et le premier ministre lui-même, ne connaissaient vraiment rien de la teneur du budget jusqu'au jour de son dépôt, ou quelques heures avant.

Suite à ce budget déposé en novembre, il y eut un renouveau de demandes de consultation, et l'on remettait aussi en cause la confidentialité du budget, en demandant que cette façon de faire soit réévaluée. On a fait appel, une fois de plus, à l'Association canadienne d'études fiscales, qui a préparé un nouveau rapport sur le processus budgétaire et l'a soumis à M. MacEachen en mars 1982, comme vous le savez sans doute. M. MacEachen a par la suite publié son Livre vert sur le processus budgétaire en avril 1982.

En d'autres termes, rien de concret ne s'était passé entre 1977, année de la publication de notre premier rapport, et 1982, malgré le fait que l'un des membres du Comité de 1977 ait siégé au Conseil des ministres pendant les années 80, c'est-à-dire, moi-même, jusqu'en avril 1982.

Encore une fois, nous nous sommes surtout penchés pendant cette période, sur la question de la consultation. J'aimerais tout d'abord faire quelques observations sur ce sujet, et vous faire part ensuite de mes réflexions sur le secret budgétaire. Nous pourrions peut-être ensuite passer à certaines des recomandations plus précises qui ont été formulées par M. Wilson dans son document plus récent intitulé «Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration».

Ma position quant au secret budgétaire n'a pas beaucoup changée depuis l'époque dont je vous ai parlé. Comme vous le savez et comme le dit M. Wilson dans son document, je crois . . . j'ai lu le document il y a quelque temps et je l'ai parcouru rapidement ce matin . . . l'important et l'objectif de cette consigne du secret budgétaire est d'empêcher les gens de profiter indûment de modifications qui peuvent être apportées

[*Text*]

taxes and customs tariffs, so it permitted people to take advantage of windfall profits, were they to be made privy to these changes in advance.

Of course, the budget has taken on many other aspects, as an economic planning instrument as well as a revenue raising device, and the nature of taxation itself has changed very dramatically. The taxes are not transparent the way, say, a customs tariff is, where it is applied to a product and the end user of that product is going to pay that tax. But when we get into areas of corporate tax—who pays the tax? There is a saying in the U.S. treasury that, if they are going to hire somebody, one of the first questions they ask is who pays the corporate tax? And if that person has an answer, they do not hire him or her.

It is very difficult for any of us to know who pays the corpoate tax, and the benefit of consultation is that each group can come forward and say, well, if you have a tax on a pet food company, is it being paid by the pet owners, is it being paid by the shareholders, is it being passed on in the form of reduced employee benefits? These are all the issues that have to be taken into account.

That is the importance of having a consultative mechanism on any tax measure today of any consequence because, as I say, the system is not transparent. The ultimate taxpayer is not readily visible. Remember, the buck has to stop in a tax system with an individual who cannot pass the tax on. Corporations can be sources of tax collection, as can trusts, estates and so on, but ultimately it can only be an individual who actually bears the tax in one way or another.

So I say, we have to open up the consultation process, but we have to open up it more than simply having a round of consultation, as was suggested in the Minister's paper. I think we have to have a forum in which opposing views can be heard by the government.

• 1545

It is not good enough simply to go and meet the Business Council on National Issues and then go off and meet the Canadian Federation of Independent Business and then go off and meet a consumers' association, and so on, because unless each of these is fully apprised of what the other group may have submitted on a particular proposal, you do not get the interplay of forces necessary to determine really what the impact of a particular tax measure may be.

These remarks are not intended to be partisan, but I suggest to you that notwithstanding the enormous preparation the Minister of Finance has told us he put into his first budget, which was nine months in the making from the time the government came into office, I think there are many measures in that budget which did not have the benefit of that kind of consultation. And I am not faulting the Minister for it. He used the process that had been used and perhaps consulted, as

[*Translation*]

par le budget. Il s'agissait en général de modifications aux taxes d'accise et aux tarifs douaniers qui auraient permis à ceux qui en auraient eu connaissance à l'avance de faire des bénéfices excessifs.

Le budget a maintenant de nombreux éléments additionnels, étant devenu un instrument de planification économique tout autant qu'un processus d'imposition pour renflouer les caisses de l'État, et la nature même de la fiscalité s'est modifiée de manière radicale. Les impôts ne sont plus tous aussi simples que les tarifs douaniers imposés à un produit donné et versés par l'utilisateur du produit. Mais qui paie les impôts imposés aux grosses sociétés? Il paraît que quand le Trésor américain désire embaucher quelqu'un, c'est là l'une des premières questions que l'on pose au candidat. Qui paie l'impôt sur les sociétés? Si le candidat répond à cette question, il ne l'embauche pas.

Il est très difficile pour nous de déterminer qui paie l'impôt sur les sociétés, et l'avantage des consultations est qu'elles permettent à tous les groupes intéressés d'avoir voix au chapitre et de dire, par exemple, que si vous imposez une société d'aliments d'animaux, cette taxe est en réalité payée par ceux qui possèdent des animaux, ou par les actionnaires, ou encore on la transmet aux employés en limitant leurs avantages sociaux. Il faut tenir compte de toutes ces questions.

Cela illustre l'importance du recours à la consultation avant de mettre en place toute mesure fiscale d'importance, car, comme je le disais, le système est très complexe. Le vrai contribuable n'est pas toujours celui que l'on pense, et il n'est pas facile à déterminer. Souvenez-vous que dans un système fiscal, le contribuable sera celui qui ne peut transmettre la taxe au suivant. Les sociétés peuvent être des sources de revenu fiscal, tout comme les fonds en fiducie, les succession et ainsi de suite, mais ce sera, au bout du compte, un particulier qui paiera ces impôts, d'une manière ou d'une autre.

Je suis donc d'avis que nous devons élargir le processus de consultation, mais qu'il faudra plus qu'une simple série de consultations, comme le propose le document ministériel. Je pense qu'il faut un forum qui permette à ceux qui ont des opinions divergentes de se faire entendre par le gouvernement.

Ce n'est pas suffisant de rencontrer le Conseil d'entreprises sur les questions d'importance nationale, puis la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, et ensuite une association de consommateurs, et ainsi de suite, parce qu'à moins que chacun de ces groupes ne connaisse à fond la position de l'autre sur une proposition donnée, vous ne pourrez profiter de l'échange qui est nécessaire si vous voulez déterminer avec précision les incidences d'une mesure fiscale.

Mes observations ne se veulent pas partisanes, mais malgré le travail énorme qui a précédé, nous a dit le Ministre, le dépôt de son premier budget, travail qui a duré neuf mois depuis l'arrivée au pouvoir de ce gouvernement, je pense que ce budget contient de nombreuses mesures qui n'ont pas été précédées de ce genre de consultation. Ce dont je ne blâme pas le Ministre. Il a eu recours au mécanisme qui est en place, et il se peut qu'il ait, comme il l'a dit, effectué plus de consultations

[*Texte*]

he said, more widely even than before. I know my colleague, Marc Lalonde, consulted very widely. The fact is, I do not think consultation per se of that kind is adequate. Indeed, most groups who are consulted are not even aware when the bill comes in why any particular recommendation they put forward was rejected, and others do not know why other proposals were accepted.

So I think this committee should address the issue of what is the best consultative mechanism. I would hope the committee would lean very heavily to the view that the budgetary secrecy rule should be limited and confined only to those kinds of tax changes where an obvious benefit can be reaped by someone who has prior knowledge. I do not think Ministers should be resigning because they step out and discuss a specific issues they believe their budgets should contain with a view to improving the process. There should be a strong thrust in that direction, I would hope, from committee members.

Going to some of the other questions which tie in in a way to consultation but raise other issues, one of them, of course, is the notion of a fixed budget date. I expect that most people who have come before your committee have probably supported a fixed budget date; those who have had experience in the system. I think we would all like to achieve a better, if you like, timetable for budgets and for the introduction of Ways and Means motions or tax bills and their rapid procedure through the system; through the process. I would very much like to share some of my own thinking with you, but my views on the subject are not fixed. I am fixed on a budget date. When that date should be I think is a matter of some considerable debate.

I personally have leaned to the notion of a fall budget date. The reason I say that is that I have never liked the anomaly of having main estimates which do not correspond to the financial projections for the year for which they are intended. I think that should be a major consideration in your recommendations.

You have competing interests here over a budget date. But one I think in planning and in the public appreciation of where the government is taking the country in its planning is to have a budget which is incorporated into the main estimates for the year to which it is applicable, so that the borrowing authority could be brought down between the time of that budget and at the time of, if you like, or immediately before, the main estimates, so that the borrowing authority can also be measured in terms of the overall financial picture the government is trying to project. I have always found it strange that we seem to be always out of sync, with a budget that never corresponds to the estimates, but supplementaries have to be brought forward continually to redress the issue and so on.

I know some people will argue, as I think the Minister has, that it may affect the consultative period; that the summer months are not the time to consult and so on. I do not think personally that is an overriding consideration. I think the overriding consideration is that the government be in a position to plan its revenue and spending requirements, that the

[*Traduction*]

que quiconque auparavant. Je sais que mon collègue, Marc Lalonde, a beaucoup eu recours à la consultation, lui aussi. Mais je pense que ce genre de consultation ne suffit pas. Quand le projet de loi est adopté, la plupart des groupes qui ont été consultés ne savent même pas pourquoi certaines recommandations ont pu être acceptées, et d'autres rejetées.

Je pense que ce Comité devrait donc tenter de trouver le meilleur mécanisme de consultation. J'espère que le Comité sera fortement d'avis que le secret budgétaire devrait être limité aux modifications fiscales qui permettent à ceux qui en sont informés d'avance de tirer profit indûment de ce renseignement. Je ne pense pas que l'on doive demander la démission de ministres qui discutent publiquement de certaines questions précises dans le but d'améliorer les mesures qu'ils aimeraient inclure dans leur budget. J'espère ardemment que les membres du Comité seront enclins à voir les choses de cette façon.

Pour passer maintenant à d'autres sujets qui sont liées à la consultation, questions en quelque sorte, mais qui soulèvent d'autres sujets, je dirai quelques mots sur la présentation annuelle du budget à date fixe, formule qu'ont sans doute appuyée la plupart de vos témoins; ceux, du moins, qui ont une certaine expérience du système. Nous aimerions tous, je pense, améliorer l'échéancier pour la présentation des budgets, le dépôt des avis de voies et moyens, et les projets de loi contenant des mesures fiscales, afin d'accélérer leur cheminement et leur adoption. J'aimerais bien partager mes propres réflexions à ce sujet avec vous, mais je n'ai pas encore d'opinion arrêtée là-dessus. Je suis toutefois d'avis qu'il devrait y avoir présentation du budget à une date fixe. Je crois que c'est le choix de cette date qui donne lieu à tout un débat.

Je suis pour ma part plutôt favorable à la présentation du budget en automne. Si je dis cela, c'est que l'écart entre le budget et les prévisions budgétaires m'a toujours semblé une anomalie. Je pense que vous devriez insister sur ce point dans vos recommandations.

Ceux qui proposent des dates différentes pour la présentation du budget défendent bien sûr leurs intérêts propres, qui peuvent diverger. Mais dans sa planification, pour que le public soit mieux à même de la comprendre, je pense que le gouvernement devrait tenter d'incorporer le budget aux prévisions budgétaires de l'année visée, pour que le pouvoir d'emprunt puisse être demandé entre le dépôt du budget et des prévisions budgétaires, ou immédiatement avant ces dernières, et qu'il puisse aussi être évalué dans le contexte global des projets financiers du gouvernement. J'ai toujours trouvé étrange que le tout ne soit jamais synchronisé, que le budget ne corresponde jamais aux prévisions budgétaires, nécessitant ainsi le dépôt constant de budgets supplémentaires pour redresser la situation.

Je sais que d'aucuns prétendront, et c'est là l'avis du ministre, je crois, que la période prévue pour les consultations pourra en être affectée; que les mois d'été ne sont pas le meilleur moment pour mener des consultations. Personnellement, cet argument ne me semble pas très probant. Ce qui importe, c'est que le gouvernement puisse planifier ses revenus

[*Text*]

estimates support it, and that there be a full opportunity for review of the estimates in the light of the budget at the same time as the borrowing authority. So that is why, as I say, I tend to prefer the autumn date.

Another issue you should consider in that context is consultation with the provinces. There is going to be, I suggest, a growing... there must be growing co-operation and co-ordination between federal budget planning and provincial budget planning. The date should be one which would be compatible with provincial budgets in the sense that provinces required to react or change or modify should have input on the one hand and should be able to plan knowing what the federal budgetary posture is. Again, I think a fall date would probably accomplish that.

• 1550

I also know that the Minister will argue that the closer the budget date is to the fiscal year the better the forecasts are likely to be. Again, I tend to discount that argument. The forecasts have been appallingly bad from the Department of Finance for as long as I have been here, changing sometimes on a monthly basis. Admittedly, we went through the recessionary period and things did tend to change on a monthly basis, but I think the budget will not be modified substantially, whether it is the January-February period or whether it is an October-November period, because of those forecasts. There will be some changes, but there is no reason why the Minister could not, for example, take those changes into account with fiscal projections when he tables his borrowing authority so he can explain if his borrowing authority exceeds, for example, what is in the main estimates because those changes are going to be reflected in either reduced revenues or increased expenditures which are easily identifiable. Most of them will be statutory in nature on the expenditure side. Hence, I think he can very easily put together a complete package and still proceed with an autumn budget date.

Looking at the table of contents in the Minister's recommendations to support my own memory, on the issue of technical matters we had recommended, as I recall, back in 1977—and I think the Minister does here—that they should be separated out. They clutter the process. It is not necessary that they be introduced at budget time. Ways and Means Motions could be brought into other periods to make those corrections, as the Minister did in fact earlier this year. So I would agree with that.

One issue I think you should address, and I am sure you will address, is the issue of the provisional implementation of taxation measures. When we made our report in 1977 we were of the view that with few exceptions the tax measures could not come into effect until the date of passage of legislation. I think it should tend to expedite the system. It is consistent of

[*Translation*]

et ses dépenses et que ses prévisions budgétaires concordent avec cette planification, et qu'on ait pleinement l'occasion de revoir ces prévisions budgétaires à la lumière du budget, en même temps que la demande des pouvoirs d'emprunt. Voilà pourquoi l'automne me semble le moment le plus propice pour la présentation du budget.

Dans ce contexte, vous devriez aussi envisager des consultations avec les provinces. Il y aura, à mon avis, une expansion des... il doit y avoir une plus grande coopération et une coordination accrue de la planification budgétaire des gouvernements fédéral et provinciaux. La date de la présentation du budget fédéral devrait être compatible avec celle des budgets provinciaux, en ce sens que les provinces qui auraient à réagir ou à modifier leurs projets pourraient avoir l'occasion de faire connaître leur réaction d'une part, et pourraient, d'autre part, planifier leur propre finance fortes de leur connaissance de la position fédérale. Encore une fois, je pense que ces objectifs seraient atteints par la présentation du budget en automne.

Je sais aussi que le Ministre vous dira que plus la date du budget sera proche du début de l'exercice financier, plus exactes seront les prévisions. Encore une fois, je ne retiens pas cet argument. Les prévisions du ministère des Finances ont été complètement erronées depuis mon arrivée au Parlement, et changent parfois d'un mois à l'autre. Il est vrai que quand nous avons traversé la récession les choses changeaient réellement d'un mois à l'autre, mais je ne pense pas que ces prévisions modifient en profondeur le budget, qu'il soit déposé pendant les mois de janvier-février ou octobre-novembre. Il y aura des changements, mais rien n'empêche le Ministre de tenir compte de ces changements dans ses prévisions fiscales au moment de demander son pouvoir d'emprunt, et de pouvoir ainsi expliquer pourquoi sa demande de pouvoir d'emprunt excède celle des prévisions budgétaires en général, car ces changements se traduiront soit par des revenus moindres ou par des dépenses accrues, qui sont assez faciles à identifier. La plupart des augmentations de dépenses seront inscrites dans la loi. Je pense donc qu'il pourra facilement préparer tous ces documents et déposer le budget en automne.

Je regarde la table des matières des recommandations du Ministre pour me raffraîchir la mémoire, et, au sujet des questions techniques, je crois me souvenir qu'en 1977 nous avions recommandé, comme le fait le Ministre dans ce document, je crois, qu'on en tienne compte séparément. Elles retardent le processus. Il n'est pas nécessaire que ces mesures soient introduites en même temps que le budget. Ces corrections pourraient se faire par le biais d'avis de voies et moyens à d'autres moments, et c'est d'ailleurs ce qu'a fait le Ministre plus tôt cette année. J'appuie donc cette recommandation.

Vous devriez absolument vous pencher, et suis certain que c'est ce que vous allez faire, sur la question de la préexécution fiscale. Dans notre rapport de 1977 nous exprimions l'avis que sauf pour quelques exceptions peu nombreuses, les mesures fiscales ne devraient pas entrer en vigueur avant la loi. Je pense que cela accélèrerait les choses. Cela respecte le principe

[*Texte*]

course with the fact that ultimately Parliament should be the judge, and it also prevents bad law.

Again without in any way seeming to be partisan on this, let me give you an example. The budget in May proposes a $500,000 lifetime exemption for capital gains. I think there are major considerations in this from a technical point of view and from a number of points of view. That provision, for example, in my judgment should not be retroactive during this period. It is a provision which could be improved. Accepting the government's policy thrust—let us say that we go into it at least with a spirit of trying to make the thing work, even though we may not agree with it—I would like to see that subject to extensive examination, say, before a subcommittee of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, before implementation.

It is that kind of thing that gives me trouble. I do not think we should have general provisional implementation as we have had normally in the past, and we felt that should be reconsidered. In the past of course effectively it has been not illegal because obviously when the bill is passed it is retroactively sanctioned, if you like; but it is a bit of a distortion of the process, which I would prefer to see eliminated.

Mr. Wilson has made proposals which would, if you like, give legitimacy to the process by actually having a bill which would provide for this kind of measure, but that is something we can discuss because at the same time I recognize that there were some measures which have to have provisional implementation immediately in the view of the government, whatever they may be—excise taxes, customs tariffs, others where you cannot put off the date because of the issue of windfall profits and other considerations of that kind. It is perhaps also because of major economic initiatives that the government wishes to take quickly.

• 1555

On the parliamentary process issue, once again we came down on the side of having the Ways and Means motions considered by a committee. I know that in the update given to Mr. MacEachen in 1982 that was thought, perhaps, to put a big burden on the committee, given the magnitude and complexity of some of these provisions. Nonetheless, that is something I think we should address. I think parliamentarians have an obligation to get at the tax acts in a way they have not in the past. I think the public and our electors expect that of us.

Perhaps we could have a subcommittee on taxation—which I think was one of the considerations—to take a hard look at some of these provisions. The procedure of dumping that Ways and Means motion and the tax bills into the House using the Committee of the Whole is not satisfactory in the sense that you are deprived of the expertise, the witnesses and others who may with to come before the committee to make their views known. I hope this committee will take a hard look at that, as to what is the most effective way of having parliamentarians' input into those tax bills.

[*Traduction*]

que ce genre de décision doit, en dernière analyse, revenir au Parlement, et empêche la promulgation de mauvaises lois.

Sans vouloir faire d'observations partisanes, encore une fois, permettez-moi de vous citer un exemple. En mai, le budget a proposé une exemption à vie de 500,000$ sur l'imposition des gains en capital. Je pense qu'il y a lieu de réfléchir à divers aspects de cette proposition, et sur le plan technique et sur bon nombre d'autres plans. J'estime que cette disposition ne devrait pas être rétroactive pendant cette période, par exemple. On pourrait l'améliorer. Mais, si l'on accepte en général l'orientation de cette politique du gouvernement, et que l'on tente de la mettre en vigueur, sans, peut-être, y souscrire . . . J'aimerais quand même que cette mise en vigueur soit précédée d'un examen exhaustif de la disposition par un sous-comité, mettons, du Comité permanent de la finance, du commerce et des affaires économiques.

C'est ce genre de mesures que j'ai du mal à accepter. Je ne pense pas que cette préexécution fiscale provisoire doive être la règle, comme dans le passé, et cela devrait être revu. Dans le passé, ce n'était bien sûr pas illégal, car au moment de l'adoption du bill il y avait ratification rétroactive, si vous voulez; mais il s'agit quand même d'une distorsion du processus, et je préfèrerais la voir éliminée.

M. Wilson propose de légitimer ce processus en prévoyant ce genre de disposition dans un projet de loi, et je reconnais que cette proposition présente certains avantages, car certaines mesures doivent être mises en vigueur immédiatement, bien que provisoirement, selon le gouvernement . . . Il peut s'agit de taxes d'accise, de tarifs douaniers ou d'autres changements de ce genre qu'on ne peut retarder à cause de la possibilité de profits excessifs et d'autres considérations du même ordre. C'est également à cause des mesures économiques importantes que le gouvernement désire instaurer rapidement.

En ce qui concerne le déroulement des travaux parlementaires, encore une fois nous avons opté pour l'étude des motions des voies et moyens en comité. Au moment du rapport remis à M. MacEachen en 1982, on avait pensé que c'était imposer une charge bien lourde au comité, compte tenu du volume et de la complexité de certaines de ces suppositions. Nous devons quand même faire quelque chose pour améliorer la situation. Les parlementaires ont l'obligation de se pencher sur les mesures fiscales d'une façon plus efficace que par le passé. Le public, nos commettants, n'en attendent pas moins de nous.

Nous avions retenu comme possibilité la création d'un sous-comité sur la fiscalité pour effectuer ce travail. En tout cas, le processus qui consiste à se débarrasser des mesures de voies et moyens et des mesures fiscales en faisant appel à un comité plénier de la Chambre n'est plus acceptable, en ce sens qu'il nous prive des experts, des témoins et des autres qui pourraient éclairer le comité. J'espère que ce comité arrivera à cerner la façon la plus efficace pour les parlementaires de contribuer à l'élaboration des mesures fiscales.

[*Text*]

That also brings me to the point that the tax bills should be ready when the budget is tabled. A fixed date may help that because it will allow a timetable to be established within the departments, but it will expedite the whole process if we could have a tax bill and move immediately on it instead of waiting for some months, many months, before we know precisely what kind of animal we are going to be dealing with.

I have offered some thoughts on the budget secrecy convention, and offhand, Mr. Chairman, I cannot think of much else I would like to add except to say to you that I am very pleased you are undertaking this work. I know it is not the stuff that headlines are made of, but I cannot think of anything more important to the stability of our system than a better budgetary process with better input. I think interested constituencies have been deprived of input; Ministers and parliamentarians have been deprived of input. We have had some unfortunate incidents as a result which have been costly and which will continue to be costly unless we open up the process and have better consultation, have a more expeditious manner of passing bills, and have parliamentarians well armed to improve the law they see brought to them before their various committees.

Thank you. I am sorry to take so much time without any notes. I probably should have prepared some notes, but those are just some offhand thoughts.

The Chairman: Thank you. You have obviously hit right to the nub of many of the issues we are concerned with.

Mr. Lewis, do you want to begin the questioning?

Mr. Lewis: Yes, I had a couple of thoughts, Mr. Chairman.

First of all, I would like to thank Don for taking the time to bring us his comments as a witness, not only from the standpoint of his participation as a member of Cabinet but perhaps most importantly because of his acknowledged expertise in the field of tax law. I am interested in this committee for the same reason. I think for far too long we have let the accounting and legal professions plus all of the business world, employers and employees, hang fire while nothing happened out there and there was great confusion. Hopefully, we will be able to clean up some confusion.

I have two or three questions, Don. First, I am interested in your thoughts on opening up the consultation process to a forum type of consultation prior to the budget. I understand the consultation process has been approved considerably after Mr. MacEachen's budget so that Mr. Lalonde did have extensive hearings, but obviously *ex parte*, you might say, without having other interested people in on the hearings. You seem to be arguing to expand those hearings before the budget is tabled. If that is your argument, how would you see the consultation after the budget is brought down?

• 1600

Mr. Johnston: I think people out there have a right to make their views known before and after that. The difficulty is that

[*Translation*]

Ce qui m'amène à dire que les mesures fiscales devraient être prêtes en même temps que le budget. Une date fixe serait peut-être utile à cet égard, en ce sens que les ministères pourraient s'établir un calendrier précis. Tout le processus serait accéléré si les mesures fiscales pouvaient être étudiées immédiatement plutôt que des mois plus tard. Actuellement, il faut attendre pour voir exactement de quoi il en retourne.

J'ai déjà parlé, monsieur le président, du secret qui entoure habituellement le budget. Tout ce que je puis ajouter à ce sujet, c'est que je suis fort heureux que vous entrepreniez ce travail. Je sais que ce n'est pas un thème qui risque de vous faire faire les manchettes des journaux, mais je ne puis songer à rien de plus important pour la stabilité de notre système qu'un processus budgétaire amélioré avec une meilleure participation de la part de tous. Jusqu'ici, les groupes intéressés, les ministres et les parlementaires ont été privés de participation. C'est ainsi que nous avons connu des incidents malheureux et fort coûteux. Nous risquons de buter sur les mêmes enbûches à moins d'ouvrir le processus grâce à une meilleure consultation, une méthode plus rapide d'examiner les projets de loi et une meilleure information à l'intention des parlementaires pour leur permettre d'améliorer les mesures qui leur sont présentées.

Merci. Je regrette d'avoir pris autant de temps sans notes. J'aurais peut-être dû préparer quelque chose. Ce sont les quelques observations que je voulais faire sur le sujet.

Le président: Merci. Vous êtes allé directement au coeur du sujet qui nous intéresse.

Vous voulez être le premier à poser des questions, monsieur Lewis?

M. Lewis: Je voudrais revenir sur quelques points, en effet, monsieur le président.

Je voudrais d'abord remercier Don d'avoir pris le temps de venir témoigner devant nous, non seulement en sa qualité de membre du cabinet mais également, ce qui est fort important, en tant qu'expert reconnu dans le domaine de la fiscalité. Je m'intéresse aux travaux de ce comité pour les mêmes raisons. Nous avons laissé trop longtemps les comptables, les avocats, tous les représentants du monde des affaires, les employeurs et les employés dans le noir, ce qui a créé beaucoup de confusion. Il est à espérer que nous pourrons faire quelque chose pour mettre fin au moins en partie à cette confusion.

J'aurais deux ou trois questions à vous poser, Don. Je reviens d'abord à cette idée d'une plus grande ouverture au moyen d'une consultation précédant le budget. Je crois comprendre que le processus de consultation s'est considérablement amélioré après le budget de M. MacEachen. M. Lalonde a tenu de longues audiences, même si c'était à l'insu de certaines parties intéressées. Vous semblez être en faveur d'une ouverture de ces audiences précédant le budget. Dans ce cas, quelle forme pourrait prendre la consultation après le dépôt du budget?

M. Johnston: Les citoyens ont certainement le droit de faire connaître leurs vues avant et après le budget. Le problème est

[*Texte*]

after, you really are fighting an uphill battle. If you have the ear of the Minister . . . I do not mean that in a pejorative sense at all, but on a particular kind of issue, the type of financing, the kind of tax that is presented in a brief on which someone else may have some very strong views and very good arguments to make, saying it should not be imposed because of the impact on our sector . . .

I would like to get back to that issue I was referring to earlier—transparency. Our system is not transparent in the sense of it being easy to see, sitting anywhere in the system, what the full impact of a tax measure may be. That is why I would like to see that process more open, so that people will engage more in an adversarial role if they care to. Often we know what the views of groups are because they have submitted their recommendations to the Minister of Finance and at the same time put them out to the public domain. Maybe that should be a requirement.

Mr. Lewis: Do you think it could it be compacted into a one- or two-week session, or do you see it taking place as a series of hearings over two and a half or three months?

Mr. Johnston: I do not think it needs to take place over two and a half or three months. I am somewhat cynical. Sitting here, you and I could probably guess what most of the groups are going to say on most of the issues that are going to be in that budget. That is dangerous if we carry it to the point of preparing a budget on the basis of what we think they are going to react to because, as I say, we cannot always tell what the full impact is going to be.

I have been surprised at some of the groups coming forward with positions which, frankly, I have never even thought of before. An example is the fuel tax in the budget. For commercial truckers who had realized an exemption on fuel, taxes came as quite a shock. It also has an impact on their transborder competitive position. All of these things should be taken into consideration. It also affects regions more than major municipalities in central Canada. Maybe that is all right; maybe the Minister knew that, but maybe he did not. Maybe he did not realize what the impact would be on particular food produce that was transported to, say, Halifax from Quebec. A maximum should be known.

A consolidated effort on this is the best way to penetrate the ivory tower of the Department of Finance which thinks it has all that knowledge. That is understandable, but that is unfortunatly the reality of the closed bureaucracy. It needs those inputs, it should seek those inputs; but it should seek them in such a way that it has as complete a picture as possible of the conflicting interests that are surrounding tax measures.

Mr. Lewis: I would like to follow up with a comment vis-à-vis the fall budget. I think it is reasonable to say that the proponderance of people who have come before us have agreed with a January 15, February 15 date. Based on that comment and drawing on your experience as president of the Treasury Board, do you have any great objections to the January,

[*Traduction*]

qu'après le dépôt du budget, il est plus difficile d'avoir une influence quelconque. Si vous êtes l'un de ceux que le Ministre écoute—je ne le dis pas dans un sens péjoratif—et que vous ayez, à cause de l'impact sur votre secteur, des réserves au sujet de telle ou telle mesure, du type de financement ou d'impôt, préconisé dans le mémoire de quelqu'un d'autre qui peut avoir des opinions très arrêtées sur le sujet . . .

Je reviens à la transparence dont je parlais plus tôt. Notre système est loin d'être transparent en ce sens qu'il est difficile pour quiconque à l'intérieur de voir quel peut-être l'effet global de telle ou telle mesure fiscale. C'est pourquoi je préconise une plus grande ouverture du système de façon à ce que les gens puissent s'affronter sur un certain nombre de questions. Très souvent, nous connaissons les vues de certains groupes parce qu'ils les ont soumises au ministre des Finances, et en même temps au public, sous la forme de recommandations. C'est une façon de procéder qui pourrait devenir obligatoire.

M. Lewis: Pour vous, c'est quelque chose qui se ferait sur une période limitée d'une ou deux semaines, ou qui pourrait prendre la forme d'une série d'audiences réparties sur deux mois et demi ou trois mois?

M. Johnston: Je ne crois pas qu'il faille prévoir deux mois et demi ou trois mois. Je ne voudrais pas me montrer cynique, mais, de notre place ici, vous et moi pourrions probablement anticiper ce que la plupart des groupes auraient à nous dire au sujet de certaines questions entourant le budget. Ce qui ne veut évidemment pas dire que nous devrions préparer le budget selon les réactions que nous prévoyons, parce que, comme je l'ai indiqué, l'effet global des mesures fiscales est souvent difficile à juger d'avance.

Par ailleurs, j'ai déjà été surpris par les arguments de certains groupes. Il y en a que je n'avais pas prévus, par exemple, dans le cas de la taxe sur le combustible dans le budget. Pour les camionneurs commerciaux, qui avaient eu une exemption, cette taxe a été un choc. Elle a eu des effets sur leur position concurrentielle dans le transport outre-frontière. C'est le genre de chose qu'il faut essayer de prévoir. L'impact se fait sentir dans les régions plutôt que dans les grandes agglomérations du Canada central. Le Ministre avait peut-être prévu cet impact, mais il est possible aussi qu'il ne l'ait pas prévu. Il n'avait peut-être pas entrevu l'effet sur le transport de certaines denrées alimentaires de Québec à Halifax, par exemple. Donc, il faut un maximum d'information.

Il faut des efforts conjugués de tous les groupes intéressés pour pénétrer la tour d'ivoire du ministère des Finances, qui pense avoir la science infuse. C'est malheureux, mais c'est la façon dont fonctionne la bureaucratie fermée. Il faut la participation la plus étendue possible de façon à ce que les intérêts contradictoires entourant telle ou telle mesure fiscale soient connus.

M. Lewis: Je voudrais maintenant parler de l'idée selon laquelle le budget devrait être déposé l'automne. La plupart des gens que nous avons entendus jusqu'ici ont semblé être en faveur d'une date qui se situerait entre le 15 janvier et le 15 février. À titre d'ancien président du Conseil du Trésor, verriez-vous des inconvénients à ce que la date se situe en janvier ou en février? Vos prévisions de 1986-1987, par

[*Text*]

February date? Also, would your 1986-87 estimates be ready for a fall of 1985 budget?

Mr. Johnston: Could it be incorporated in the fall of 1985 budget? Yes, it could be. These things have a limited degree of flexibility, but my recollection is that the estimates really get put to bed towards the year end. There would be no hope of having a January, February budget, if it comes down in 1986, incorporated in the 1986-87 estimates.

• 1605

Mr. Lewis: Could you not bring down the budget and show the estimates at the same time?

Mr. Johnston: Could you bring down the budget and show the estimates at the same time?

Mr. Lewis: Well, the estimates have to be down by the end of February.

Mr. Johnston: Yes.

Mr. Lewis: Is there any reason why that could not be moved up two weeks and on February 15 you would have your budget showing how you expect to raise your revenues and where you expect to spend them?

Mr. Johnston: I suppose you could, but I do not know how complete the budget document would be. It would be like you are operating on two parallel tracks. It is not hard to do in that sense because the departments have to do it. So it could be done. But perhaps you can tell me why there is such a preponderance of view that it should be January-February?

Mr. Lewis: I think maybe I have a sense of it, but our research assistant, Bruce Carson, has been in on all of these and I think maybe . . .

The Chairman: I think part of the reason has been that the provinces have very often indicated that they want a fall budget themselves or they have traditionally had fall budgets and if we had our budget in the fall as well then they would be so close that it would be difficult for them to make their adjustments, whereas with the January-February budget they have an opportunity to look at it through the summer and the consultation and so on and then go into the fall budget.

Mr. Johnston: That is the point that should be examined. I have not looked carefully at what the budget dates are that you mentioned. I would have thought a lot of them were in the spring, but . . .

Mr. Lewis: I would too, but by the same token that gives them a chance to react to the federal budget.

The Chairman: Also, this reminds me that the federal-provincial conferences are in the fall.

Mr. Johnston: Yes, but those dates are not fixed.

The Chairman: No, they are not, but it is a tradition that has developed and it is something that, in terms of the witnesses from the provinces . . .

[*Translation*]

exemple, seraient-elles prêtes pour le budget de l'automne 1985?

M. Johnston: Les prévisions pourraient être incorporées au budget de l'automne 1985. Il y a une petite marge de manoeuvre à cet égard, mais si je me souviens bien, les prévisions sont habituellement établies à la fin de l'année. Si elles étaient établies 1986, il serait difficile de les ajouter à un budget qui serait déposé en janvier ou en février.

M. Lewis: Ne serait-il pas possible de présenter le budget en même temps que les prévisions?

M. Johnston: Le budget en même temps que les prévisions, dites-vous?

M. Lewis: Il faut que les prévisions soient déposées avant la fin de février.

M. Johnston: Oui.

M. Lewis: La date de leur dépôt ne pourrait-elle pas être avancée de deux semaines? Le 15 février, vous auriez alors un budget indiquant l'origine des revenus et leur affectation.

M. Johnston: Ce serait toujours possible, mais je ne sais pas à quel point les documents budgétaires pourraient être complets. Ce pourrait être deux efforts parallèles. Ce ne serait pas impossible, en ce sens que les ministères doivent passer par là de toute façon. Vous pourriez peut-être me dire cependant pourquoi on penche tellement pour un budget en janvier ou en février.

M. Lewis: Je comprends assez bien les raisons, mais notre attaché de recherche, Bruce Carson, a suivi de très près les travaux du Comité et il est sans doute en mesure . . .

Le président: C'est dû en partie au fait que les provinces ont semblé se réserver l'automne pour la présentation de leur propre budget. Du moins, traditionnellement, leurs budgets ont été déposés l'automne. Si nous faisions de même, il leur serait difficile d'apporter les rectifications nécessaires. Alors que si nous présentions notre budget en janvier ou en février, elles auraient l'occasion de l'examiner au cours de l'été, de procéder à une consultation et de réagir à l'automne avec leur propre budget.

M. Johnston: C'est un point qu'il faudrait examiner de nouveau. Je n'avais pas prêté une grande attention aux dates que vous avez mentionnées. Je pensais que, dans de nombreux cas, elles se situaient au printemps . . .

M. Lewis: Moi aussi, mais les provinces ont ainsi l'occasion de pouvoir réagir au budget fédéral.

Le président: Il ne faut oublier non plus que les conférences fédérales-provinciales se déroulent en automne.

M. Johnston: Ce ne sont quand même pas des dates fixes.

Le président: Traditionnellement, on a procédé de cette façon, de sorte que les témoins des provinces . . .

[*Texte*]

Mr. Johnston: I think the committee perhaps should approach it from this point of view. First, if you accept that your expenditure estimates, which are the expenditure side of your budget, let us say for 1986-87, come in at the end of February, it seems to me, looking at that in that context alone, that the fall budget makes more sense. The debate is out; they are incorporated; they are printed. We now have a budget; we have estimates supporting that budget; and we have the borrowing authority supporting any deficit financing that may be required or any cash flow projections where there is a shortage at any particular point during that year.

I think after having established that, if you agree with me to that point, you would then have to look at these other considerations and see, for example, projections, the provincial budgets, the consultations, the first ministers' conferences. Is each of these items, taken individually or collectively if you would like, of sufficient importance basically to change what looks to me to be the logical presentation of the government's financial position in terms of a budget and estimates?

They may be. I certainly do not have any ideas fixed in stone on this, except that, as I say, I like the idea of progessing from the budget into the main estimates and the borrowing authority.

Mr. Bruce Carson (Researcher, Library of Parliament): I think the gist of what this committee would like to deal with is the relationship between the budget and the estimates. We have never had anybody, through the witnesses we have had, say that it is impossible to do that on the basis of a mid-winter budget. I think we have had witnesses who have said that perhaps you might have to postpone the tabling of the estimates for 15 days, have the date put off to mid-March rather than the end of February, but some accommodation could be made between the two documents. I guess we have not had any evidence that the mid-winter date would be completely unsatisfactory, that the adjustments could not be made.

Mr. Johnston: Well, there is a big mechanical question here, as I recall from my days in Treasury Board, that should be looked at. My recollection is that we had to get all of our estimates put to bed, I think, in early December. Christmas is out for one thing; that is sort of gone. So admittedly you have to feed that into the equation as well.

But it depends, of course, upon how extensive the budget changes may be. If you have major changes across departments in terms of person-years, in terms of expenditure levels and so on, you are dealing with the main blue book. You are dealing with all the supplementary estimates now, which I think are a useful contribution, if I do say so myself, since I introduced them—the Part I and Part III of the estimates.

• 1610

There is a big mechanical challenge here of saying, take the big budget and feed it into the estimates—the budget comes down, say, February 1—and conceivably have your estimates out in time for the new fiscal year. That is the issue. If you could do it, no problem. You could also, I suppose, as Mr.

[*Traduction*]

M. Johnston: Il me semble que le Comité pourrait examiner cette approche. Si vous partez du principe que vos prévisions de dépenses, c'est-à-dire le côté dépenses de votre budget, pour 1986-1987, par exemple, sont présentées à la fin de février, c'est suffisant, il me semble, pour justifier un budget à l'automne. Le débat a lieu, les prévisions sont incorporées, elles sont publiées. Il y a maintenant un budget, des prévisions pour le justifier, il y a un pouvoir d'emprunt relativement à tout déficit qui pourrait survenir ou des projections de liquidités à l'égard de tout besoin qui se manifesterait en cours de route.

Si vous me suivez bien et si vous êtes d'accord avec moi jusqu'ici, vous pouvez à compter de ce moment-là faire intervenir d'autres considérations comme les projections, les budgets provinciaux, les consultations, les conférences des premiers ministres. Mais est-ce que ces facteurs, individuellement ou collectivement, peuvent être suffisamment importants pour modifier ce qui me semble être la représentation logique de la position financière du gouvernement par la voie de son budget et de ses prévisions budgétaires?

C'est possible. J'ai l'esprit ouvert sur le sujet, mais il me semble logique de procéder à partir du budget pour aborder les prévisions budgétaires principales et le pouvoir d'emprunt.

M. Bruce Carson (attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement): Ce à quoi voudrait s'attaquer ce Comité, c'est le rapport entre le budget et les prévisions. Aucun témoin n'a encore indiqué que c'était impossible à envisager avec une date du budget qui tomberait au milieu de l'hiver. Certains témoins ont fait valoir qu'il faudrait peut-être reporter le dépôt des prévisions budgétaires de 15 jours, jusqu'à la mi-mars, par exemple, plutôt que la fin de février, mais l'établissement d'un lien entre les deux séries de documents reste possible. Personne n'a encore fait valoir devant le Comité qu'une date qui tomberait au milieu de l'hiver serait tout à fait insatisfaisante, que des accomodements ne seraient pas possibles.

M. Johnston: Il y a quand même un problème de fonctionnement, si je me souviens bien de l'époque à laquelle j'étais au Conseil du Trésor. Sauf erreur, toutes les prévisions devraient être prêtes au début de décembre. Il est impossible de compter sur la période de Noël. C'est un problème dont il faut tenir compte.

Tout dépend évidemment de l'étendue des modifications du budget. Les modifications importantes, pour les ministères, au niveau des années-personnes, des dépenses, etc., se trouvent dans le Livre bleu des prévisions principales. Il y a maintenant toutes les prévisions supplémentaires, qui sont très utiles, si je puis dire, puisque c'est moi-même qui les ai introduites, la Partie I et la Partie III des prévisions.

Ce serait un défi de taille, du point du vue du fonctionnement, de prendre le budget le 1er février, par exemple, de l'incorporer aux prévisions, et de faire en sorte que les prévisions soient prêtes pour le nouvel exercice financier. Mais ce serait possible. Il pourrait également y avoir un document

[*Text*]

Lewis has suggested, have a parallel document that makes a comparison. That is possible as well. But I really cannot tell you today. Maybe technology has improved since I was there; maybe they can do it. This government has done some remarkable things.

The Chairman: Can I come in on this same point?

In your opinion, is there an implication to our moving the budget into the fall, because then essentially what you are doing is you are spreading out the finance side of the House of Commons over a longer period of time? What are the implications to that in terms of other government legislation and bills and the government's timetable, for example, to get various other bills through?

Mr. Johnston: Let us examine that proposition. I hope the committee is going to talk about expediting the budget bills, because all of us who have been in practice have had to hang out with bills floating around, from prior years even, that we have had to take into account. That is a totally unacceptable situation in my view.

In any event, if you bring it in in the fall, presumably you will have it adopted in the same length of time as you would if you were to bring it in in January or February. In either case, you would hope to get your budget through before Parliament rises in the summer. That would be the preference. And if the Department of Finance does its homework and tables a detailed legislation at the time of the budget, with, say, a detailed notice of a Ways and Means motion, or a detailed tax bill—I think you can skip the Ways and Means motion procedure, if you wanted to—then, of course, that would be expediting them more. So I think you are filling a different hole in the legislative timetable. I would hope that you would, in any event, try to reduce the amount of time that is otherwise taken up with budgetary matters, hopefully by having a better concentration at the committee level.

Mr. Lewis: There are two things to that. First of all, if we were not dealing with a friendly witness, I perhaps would approach some of these things differently. Marc Lalonde, when he was good enough to come and visit us, made the comment as Minister of Finance that the budget probably does not go to bed until about two to three weeks before it is actually presented in the House. And up until we had him as a witness, I was a great believer in why did we not have the tax bills at the same time as the budget. It was Marc's feeling that it would be impossible to draft those bills—and, you know, there would be a lot of wasted time in drafting bills—that it was better to deal with them by way of Ways and Means motions. That was how he felt about that. I do not know if you want to comment on that.

Mr. Johnston: Did you raise with him how he managed to be so flexible up to the last minute with one of his budgets?

Mr. Lewis: No. I think that was under budget secrecy.

But one of the reasons I kind of like the January-February dates is I would like to see an end to all of the legislation by a definite date. I have forgotten my papers, but the paper

[*Translation*]

paralelle, si vous voulez, selon l'idée de M. Lewis. En ce qui me concerne, je ne sais pas. Les moyens techniques se sont sûrement améliorés depuis mon époque. Il y a peut-être de nouvelles possibilités. Ce gouvernement a déjà fait beaucoup de choses remarquables.

Le président: Puis-je intervenir?

A votre avis, y a-t-il un autre danger si nous situons la date du budget en automne? À ce moment là, en effet, nous allongeons la période au cours de laquelle la Chambre des communes est appelée à examiner les mesures financières. Qu'en est-il des autres mesures législatives au programme du gouvernement?

M. Johnston: Bon, examinons cette question. J'espère que le comité présentera des recommandations visant à accélérer l'étude des projets de lois budgétaires. Nous savons tous qu'il y a déjà eu des projets de lois qui remontaient à des années en arrière. Nous en étions encombrés. À mon avis, c'était tout à fait innacceptable.

De toute façon, si vous avez un budget à l'automne, il supposer qu'il sera adopté dans le même laps de temps que si vous en aviez un en janvier ou en février. Au pire, il faudrait que votre budget soit adopté avant l'ajournement d'été. Et si le Ministère des finances faisait bien son travail et déposait des mesures législatives détaillées en même temps que le budget, un avis de motion des voies et moyens détaillé ou un projet de loi fiscal détaillé—on pourrait d'ailleurs sauter la procédure de la motion des voies et moyens, le processus serait encore plus rapide. Donc, le temps réservé à cette étude ne serait que déplacé dans le calendrier. De toute façon, il faudrait essayer de réduire le temps qui est consacré aux questions budgétaires, peut-être en faisant appel davantage au comité.

M. Lewis: J'aurais deux observations à ce sujet. D'abord, si le témoin ne nous était pas favorable, j'adopterai peut-être une approche différente! Marc Lalonde, lorsqu'il a bien voulu comparaître devant notre comité en tant que ministre des Finances, a indiqué que le budget était couché sur le papier au plus tôt 2 ou 3 semaines environ avant la date de son dépôt à la Chambre. Jusque là, je croyais fermement que les projets de loi fiscaux devaient être déposés en même temps que le budget. Selon Marc, il était impossible de préparer d'avance ces projets de lois, autrement, une bonne part du travail préalable risquait d'être inutile, de sorte qu'il était préférable de faire appel à la procédure des motions des voies et moyens. C'était donc son avis. Je ne sais pas ce que vous en pensez.

M. Johnston: Vous lui avez demandé comment il avait pu se montrer aussi souple jusqu'à la dernière minute pour l'un de ses budgets?

M. Lewis: Non. Ce devait être quelque chose qui relevait du secret entourant le budget.

Une des raisons pour lesquelles je suis en faveur d'une date en janvier ou en février, c'est que je souhaiterais qu'il y ait une échéance précise pour toutes les mesures législatives. Je n'ai

[*Texte*]

suggests something which would take us into the next year, and as a former practitioner I am absolutely opposed to any budget coming out in January or February which has a finalization date which goes beyond the calendar year end. In other words, if it is January 1986, all that legislation should be passed, one way or another, by December 31, 1986. I wondered if, as a former practitioner, you would like to comment or reinforce your previous comments on when that legislation should be finalized. In other words, governments should have its bad legislation is the quote that I am fond of using—whether it is good or bad, it at least ought to be in place.

• 1615

Mr. Johnston: I agree. I think time is of the essence with tax legislation, and one of the things that the committee should look at—which I raised briefly I think in my comment—is to what extent the convention of retroactivity perhaps makes officialdom relax just a little bit. You are collecting your taxes.

Mr. Lewis: Yes.

Mr. Johnston: That will be straightened up. It has no impact on revenues. There is no pressure in the system. And I think that before you opt for this recommendation of the Minister's, you should reflect seriously on that, whether that would not help accomplish the objective that Mr. Lewis is speaking to.

Mr. Lewis: That is an interesting thought. In other words, if we do not have the provisional tax legislation in, and make everything . . .

Mr. Johnston: —effective on the date of adoption.

Mr. Lewis: —date of adoption.

The Chairman: I just want to confirm one thing. I am sure I heard you say it, but I want to make sure it is clear in my own mind. You are recommending that we have essentially a ways and means committee that would deal with all ways and means bills? I think you talked about a subcommittee of Finance.

Mr. Johnston: When we looked at it in 1977, we talked about using the Standing Committee on Finance as the vehicle. Since that time, the Standing Committee on Finance has been overwhelmed with a wide variety of other issues. So maybe the issue is either striking a special committee—a ways and means committee, as you suggest—for tax legislation of all kinds . . . And all of this, if you like, somewhat ties into parliamentary reform and committee reform, which I also happen to be a big proponent of. I think that, if we were to strengthen those committees, give them some resources, build up expertise instead of changing membership constantly, then we would gradually develop an instrument—a very sharp instrument—that could be very effective in dealing with tax

[*Traduction*]

pas tous mes documents en main, mais il y a une proposition qui ferait déborder le processus sur l'année suivante. En tant qu'ancien praticien, je suis absolument opposé à n'importe quel budget qui tomberait en janvier ou en février et dont le sort ne serait pas définitivement connu avant la fin de l'année civile. En d'autres termes, si le budget était présenté en janvier 1986, toutes les mesures qui s'y rattachent devraient être réglées pour le 31 décembre 1986. Je ne sais pas si, en tant qu'ancien praticien, vous-même vous ne voudriez pas commenter ou confirmer ce que vous avez dit au sujet de la date à laquelle le projet devrait être achevé. En d'autres termes, les gouvernements seraient forcés de produire leurs projets de loi, qu'ils soient bons ou mauvais.

M. Johnston: Je suis bien d'accord. Le temps est des plus importants en matière de législation fiscale. J'en ai parlé brièvement dans mes observations préliminaires, le Comité voudrait peut-être voir dans quelle mesure le fait que la rétroactivité soit entrée dans les moeurs rend l'appareil de la Fonction publique plus détendu. Les impôts sont perçus d'une façon ou d'une autre.

M. Lewis: En effet.

M. Johnston: On se dit que le problème se règlera tout seul, que les revenus ne seront pas touchés. Il n'y a rien qui presse à l'intérieur du système. Avant d'accepter la recommandation du ministre, vous devriez examiner ce problème sérieusement. Il a beaucoup à voir avec ce que souhaite M. Lewis.

M. Lewis: C'est intéressant. En d'autres termes, il faudrait voir ce qui se passerait s'il n'y avait pas de mesures provisoires . . .

M. Johnston: . . . si les mesures entraient en vigueur à la date de leur adoption.

M. Lewis: . . . si elles entraient en vigueur à la date de leur adoption.

Le président: J'aimerais préciser un point avec vous, si vous le permettez. Je suis sûr que je vous ai entendu le mentionner, mais j'aimerais le confirmer. Vous recommandez un comité des voies et moyens qui traiterait de toutes les motions des voies et moyens? Vous avez fait allusion à un sous-comité du comité des Finances à cet égard.

M. Johnston: Lorsque nous avons examiné la situation en 1977, nous avons évoqué la possibilité d'avoir recours au Comité permanent des finances. Depuis, le Comité permanent des finances s'est vu confier toutes sortes de questions, ce qui fait qu'il est débordé. Il faudrait peut-être faire appel à un comité spécial, à un comité des voies et moyens, comme vous le dites, qui examine toutes les mesures fiscales . . . c'est un point qui rejoint la question de la réforme parlementaire et de la réforme des comités, que j'appuie fermement, soit dit en passant. Au lieu d'en modifier constamment la composition, comme nous le faisons maintenant, si nous renforcions ces comités, si nous leur donnions les ressources nécessaires, ils pourraient acquérir une certaine compétence et devenir des

[*Text*]

legislation. So that is another set of issues, but it is one that I think is important.

Yes, I think we should have either a subcommittee or a separate committee. A subcommittee might be more appropriate because the nature of budgets today—it is a very far-reaching economic instrument. And within its broad reach, there are many micro issues, right down to sometimes bad drafting or unintended effects. So if you had a subcommittee that had expertise and the other committee—a broader mandate. You might have the best of both worlds if it were a subcommittee. But I do not know. We talked in those terms when we looked at this issue back in the 1970s.

The Chairman: There was a comment you made earlier about the bringing down of the borrowing bills, possibly at the same time as the main estimates.

Mr. Johnston: Try to get your borrowing bill . . . One of the problems with the borrowing bill last year, there was no budget against which to measure the borrowing requirement. And if you have the estimates in, then, of course, you are in a position to look at the borrowing bill in the context of those estimates and the budget that you have just looked at. If you could do that in January and February, fine. I think, timewise, the autumn makes more sense. That is the issue. But conceptually, I think you would like to have the budget, the estimates and the borrowing bill, because that is the package.

The Chairman: One of the concerns that I have . . .

Mr. Lewis: That was the argument that was made, but that was a borrowing bill to carry it forward through to March 31 and then a little "slough-over" to take care of things. And I am not sure that should not go on the record at the same time.

Okay. Sorry, Mr. Chairman.

The Chairman: One of the concerns that I have is the more we look at this subject, the more it has implications and complications. It can have quite a dramatic effect on the system and everything that comes out of it.

One of the references I have had put to me is that if you start tying the estimates into the budget, into the borrowing bill, trying to get them related, you can dramatically change what I believe they call the policy economic management system.

Mr. Johnston: It is the Policy and Expenditure Management System—PEMS.

The Chairman: Can you comment on that? Do you see its being a problem? What kinds of implications are we getting into?

• 1620

Mr. Johnston: No, I do not. It depends upon what kind of schedule the government sets. The system we used—I presume the present government is doing the same—had the fiscal framework set by the Minister of Finance in consultation with Priorities and Planning in autumn for the succeeding year. That is the way it has worked. That is when the famous lakes

[*Translation*]

instruments très perfectionnés pour l'étude de ce genre de mesure. C'est donc un autre point, mais il est très important.

Nous devrions sans aucun doute avoir un sous-comité ou un comité distinct. Un sous-comité serait peut-être plus approprié, à cause de la nature des budgets aujourd'hui. Ils constituent des instruments économiques d'une portée considérable. Et, en dehors des grandes considérations, il y a toutes sortes de petits problèmes immédiats, comme des problèmes de rédaction ou des impacts inattendus. Donc, il pourrait y avoir un sous-comité d'experts pour les considérations d'ordre pratique et un autre comité pour les grandes considérations. Un sous-comité serait peut-être la solution idéale, je ne sais pas. Nous y avons songé au moment où nous avons examiné la situation au cours des années 1970.

Le président: Vous avez parlé plus tôt du dépôt des projets de loi d'emprunt en même temps que des prévisions principales.

M. Johnston: Il faudrait que vos projets de loi d'emprunt . . . Le problème l'année dernière était qu'il n'y avait pas de budget permettant de déterminer l'emprunt nécessaire. Avec un budget, avec des prévisions supplémentaires, on peut examiner un projet de loi d'emprunt et voir à quoi il correspond. Si vous pouvez le faire au mois de janvier ou au mois de février, très bien, autrement, il faut envisager de procéder à l'automne. L'important, c'est de considérer comme un tout le budget, les prévisions budgétaires et les projets de loi d'emprunt.

Le président: J'ai un problème à ce sujet . . .

M. Lewis: C'était l'argument qu'on faisait valoir, mais il s'agissait de faire le point jusqu'au 31 mars ou un peu plus. Je ne suis pas sûr cependant que ce genre de chose ne doive pas être déposé en même temps que tout le reste.

Je m'excuse, monsieur le président.

Le président: Plus nous avançons dans notre travail, plus la situation semble devenir complexe. Toutes ces considérations pourraient avoir un effet considérable sur le système.

J'ai entendu dire que si on essayait de relier les prévisions budgétaires au budget, au projet de loi d'emprunt, on peut modifier fortement ce qu'on appelle le système de politique et de gestion économique.

M. Johnston: C'est le système de politique et de gestion des dépenses, le SPGD.

Le président: Qu'en pensez-vous? Ce pourrait être un problème? Savons-nous dans quoi nous nous lançons?

M. Johnston: Non. Tout dépend de l'horaire que le gouvernement se fixe. Selon notre système, je suppose que le gouvernement actuel fait de même, c'était à l'automne que le ministre des Finances en consultation avec le Comité des priorités et de la planification établissait le programme budgétaire pour l'année suivante. C'était la façon dont le système fonctionnait.

[*Texte*]

and lodges exercises take place. The purpose of that, of course, is to establish what kind of budget message the Minister gets—what kind of policy reserves is he able to establish for economic or social development, whatever. That debate takes place at that time. Presumably the Minister of Finance will then withdraw and produce his budget taking those deliberations into account. Also taken into account are the consultations and messages he has given to his colleagues and the exchange that takes place. In turn, PMP will develop its priorities on the basis of the operational plans and the strategic plans proposed by the various departments. This is the heirarchy that is used. That is the ideal model you are looking at.

It is a question of being able to tie those deliberations and recommendations on finance and the PMP group into the budgetary process, into the estimate process, and into the borrowing requirement. There is a lot of flexibility in that timetable.

The Chairman: We have had witnesses come before us who have felt that what we need is to start in the fall with an economic statement of some sort. It would talk a little bit about an overview of the economy, where things are going, and give sort of a general picture. Prior to the budget, there is sort of a preparation statement which they called a "State of the Nation Address", for lack of a better name, which describes the present circumstances—deficits, unemployment, the sort of factors that have much impact on what the budget should be addressing. Have you given any thought to that and whether there is a need for it?

Mr. Johnston: It seems to me that there has been a certain amount of 'ad hoc' to the process in the past. The statements you are talking of have always been part of the budget speech.

The Chairman: That is right.

Mr. Johnston: There has also been the annual economic review that the Minister normally puts out in the spring. It is a useful reference document. It seems to me that if you go to a fixed budgetary date and do the other things being recommended—some of them are very good, for example, pulling all the technical nonsense out of the budget and opening up the issue of budget secrecy and consultation—the budget address will provide you with a very effective statement on the economy. People will know when it is coming, will plan around it and so on.

I think having that fixed date is a vast improvement over the system we have. If the committee in its wisdom decides that it should be between January and February, I will be pleased. That is a step forward and let us see how it works. If it works well, that would be a better date than autumn, but I would dearly like to see, as I say, the marriage of that budget to the spending estimates. That is my concern about that date.

I think that budget will give you the kind of platform you are speaking of in terms of telling the country what the state of the economy is and where the government intends to take it.

[*Traduction*]

C'était l'époque des fameuses retraites fermées au bord des lacs. C'était évidemment pour faire connaître au Ministre les avis de tout le monde concernant le budget, pour voir ce qui devait être réservé au développement social et économique, par exemple. Cette discussion avait lieu à ce moment-là. Ensuite, le ministre des Finances était censé préparer son budget en conséquence. Il y avait en outre la consultation et les échanges avec ses collègues. De son côté, le Comité des priorités et de la planification établissait ses priorités compte tenu des plans opérationnels et stratégiques soumis par les divers ministères. C'était la façon de procéder, le modèle idéal, si vous voulez.

Il s'agit de faire entrer ces discussions et ces recommendations sur les finances, l'apport du Comité des priorités et de la planification dans le processus budgétaire, le processus des prévisions et le processus des besoins d'emprunt. Il y a beaucoup de souplesse dans le calendrier.

Le président: Certains de nos témoins ont indiqué que nous devions commencer avec une déclaration économique quelconque à l'automne. Il s'agirait de faire le point sur la conjoncture, d'indiquer les tendances, de décrire la situation de façon générale. Il y aurait avant le budget ce que l'on pourrait appeler, faute de mieux, un discours sur l'état de la nation, lequel ferait le point sur le déficit, la situation de l'emploi, tous les facteurs qui pourraient avoir un impact sur le budget à venir. Vous avez examiné cette suggestion? Vous pensez qu'elle pourrait être utile?

M. Johnston: Il y a toujours eu une part d'improvisation dans le processus. Le genre de chose dont vous parlez a toujours fait partie du discours sur le budget.

Le président: C'est juste.

M. Johnston: Il y a également, de la part du Ministre, le point annuel sur l'activité économique qui intervient normalement au printemps. C'est un document de référence très important. Si vous adoptez une date fixe pour la présentation du budget et que vous retenez un certain nombre d'autres recommendations—il y en a qui sont excellentes, par exemple, l'idée de retirer tous les détails techniques du budget et d'ouvrir le processus dans le sens d'une meilleure consultation—le discours devrait devenir un instrument très efficace de l'économie. Les gens sauront d'avance quand le budget sera présenté et pourront se préparer en conséquence.

Une date fixe serait sûrement une très grande amélioration par rapport au système actuel. Je serais très heureux que le Comité fasse une recommendation qui fixerait la date en janvier ou en février. Il faudrait voir les résultats. Si l'hiver se révélait plus propice que l'automne, très bien, tout ce que je souhaiterais, c'est que le budget soit relié d'une façon ou d'une autre aux prévisions de dépenses. C'est ma principale préoccupation à ce stade-ci.

À ce moment-là, ce serait le budget qui vous permettrait d'indiquer au pays comment se porte l'économie et quelle direction le gouvernement entend prendre.

[*Text*]

The Chairman: Thank you. Are there any questions from any of the committee members? Mr. Johnston, do you have any further comments?

Mr. Johnston: No. Thank you very much for inviting me, and I apologize that I had to postpone one or two other appearances.

There are very high expectations at this committee, Mr. Chairman. I hope we will be able to accomplish substantially more than I set out to do in 1977.

The Chairman: On behalf of the committee I would like to thank you. We really appreciate your comments and I think you have helped us come to grips with some of the difficult problems with which we have been struggling.

We will have the vote and then I would like to come back because we have members here from the Parliamentary Press Gallery.

• 1625

• 1653

The Chairman: I would like to welcome you. We appreciate your coming. We have been looking forward to it for some time and I turn it over to you to make whatever comments the three of you feel are necessary.

Mr. John D. Burke (President, Parliamentary Press Gallery): Thank you, Mr. Chairman. I am John Burke, President of the Parliamentary Press Gallery and a senior reporter with Global Television here in Ottawa. With me today is Arch MacKenzie, a veteran of Ottawa, Bureau Chief of Canadian Press, and Fred Ennis, Bureau Chief of Newsradio and a Director with the Parliamentary Press Gallery.

Maurice Chénard de *La Presse* ne peut malheureusement nous accompagner aujourd'hui. Il était chef de bureau à *La Presse* et la réunion de cet après-midi était un peu trop tard pour lui. Alors si vous avez des questions en français, peut-être que je pourrais y répondre.

I thank you again for allowing us to address your committee on the subject of budget secrecy and lock-ups. I have had conversations on both these topics with the Parliamentary Press Gallery's executive committee and my colleagues here at the table today. I think we have a fairly united stand to present to you.

• 1655

On the question of budget secrecy, or budget openness, the gallery supports the trend towards more pre-budget discussion of options or directions. For instance, today the Minister of Finance talked with small business groups in Ottawa about the possibility of a value added tax in his next budget. From the standpoint of a reporter, it is helpful to know which way the government might be leaning on various topics such as that.

[*Translation*]

Le président: Merci. Y a-t-il d'autres questions de la part du comité? Monsieur Johnston, vous avez d'autres observations?

M. Johnston: Non. Je vous remercie de m'avoir invité, et je m'excuse d'avoir eu à retarder une ou deux fois ma comparution.

Votre comité suscite des attentes considérables, monsieur le président. J'espère que le résultat cette fois-ci sera meilleur qu'en 1977.

Le président: Au nom du comité, je vous remercie. Nous avons apprécié vos observations. Elles nous aideront sans doute à nous attaquer aux difficiles problèmes qui nous attendent.

Nous allons voter, mais nous reviendrons tout de suite après parce que nous devons entendre des représentants de la Tribune de la presse.

Le président: Je vous souhaite la bienvenue. Merci d'avoir accepté notre invitation. Nous vous attendions avec impatience, aussi, je vous cède tout de suite la parole à tous trois pour que vous puissiez faire les observations que vous jugez nécessaires.

M. John D. Burke (président, Tribune de la presse parlementaire): Merci, monsieur le président. Mon nom est John Burke, je suis président de la Tribune de la presse parlementaire et journaliste principal pour *Global Television* ici à Ottawa. M'accompagnent Arch MacKenzie, un ancien d'Ottawa, chef de pupitre pour la Presse canadienne, et Fred Ennis, chef de pupitre de Newsradio et directeur de la Tribune de la presse parlementaire.

Maurice Chénard of *La Presse* unfortunately could not be with us today. He is Bureau Chief of *La Presse* and the meeting today fell a little bit late for him. So, if there are any questions in French, I hope to be able to answer them.

Merci de nous avoir donné cette occasion de comparaître devant vous pour parler du secret qui entoure le budget et du huis clos. J'ai eu des entretiens sur ces deux sujets avec le Comité directeur de la Tribune de la presse parlementaire ainsi qu'avec mes collègues qui se trouvent ici. Je pense être en mesure de vous soumettre un point de vue unifié de notre part.

En ce qui concerne le secret qui entoure le budget, ou l'ouverture du processus budgétaire, la tribune appuie la tendance à une discussion plus large des options et des orientations avant le budget. Par exemple, aujourd'hui même à Ottawa, le ministre des Finances parlait aux représentants des petites entreprises au sujet de la possibilité d'une taxe sur la valeur ajoutée dans son prochain budget. Du point de vue des journalistes, il est utile de savoir quelles sont les visées du

[*Texte*]

The budget then becomes more of a continuing process rather than a one-day momentous affair some time every spring.

White papers, discussion papers, a series of options, are all valuable both for the financial experts in the gallery and the general assignment reporters who all must wade through the budget at one time or another. Unfortunately, a number of these studies seem to appear simultaneously with the budget, and we often do not have a chance to look at, let alone report on those policy or option papers until much later. An example might even be the one that has created this particular something that caught a lot of attention at the time because there was so much else to report on.

With the budget secrecy section aside, I come to the more difficulty area of the budget lock-up, and if you will permit me, the rules surrounding the presentation of the budget itself which affect how we do our jobs and how we communicate the budget information to Canadians.

In recent years the Department of Finance has given control of the budget lock-up to the Parliamentary Press Gallery. The department previously had strict controls on who did and did not qualify to enter the lock-up room. Now the gallery plays this role. We allow gallery members and sponsored experts only to attend. Our primary restraint is that any expert who is sponsored must be there only to assist gallery members to better understand the budget and not to use the information he or she obtains to assist lobby or interest groups.

In general, the lock-up is essential for reporters to understand what is a very complicated financial document. Usually several hundred members from the gallery and those coming in from various bureaus sponsored by gallery members will attend. In the case of larger bureaus, such as Arch MacKenzie's or a television operation, mini news rooms are actually set up inside the locked room to prepare texts, radio reports, and the initial television summaries.

I believe the lock-up is so important that every Member of Parliament should demand that the Department of Finance establish a similar set up for them. As I understand it, only selected members from parties get to see the budget in advance. All MPs need to be properly informed to do their job, to explain the budget to their constituents and to make intelligent comments.

I will carry this lock-up argument one step further, if you will allow me, to the actual presentation of the budget in the House of Commons.

[*Traduction*]

gouvernement dans des questions comme celles-là. Le budget prend alors la forme de l'aboutissement d'un long processus plutôt que d'un événement sensationnel d'un jour tous les printemps.

Les livres blancs, les documents de discussion, les séries d'options sont tous des instruments utiles pour les experts financiers de la tribune comme pour les journalistes non spécialisés qui doivent se plonger dans le budget à un moment ou à un autre. Malheureusement, bon nombre de ces études sur les politiques et les options sont publiées en même temps que le budget, de sorte que nous n'avons pas souvent l'occasion de les examiner, et moins encore de les commenter avant un bon moment. Il y a eu par exemple le document qui créait le mandat actuel du Comité, et qui a été présenté avec tous les autres documents dans le cadre du dernier budget. On ne peut pas dire qu'il ait beaucoup attiré l'attention à l'époque. Il y avait beaucoup trop d'autres sujets à traiter.

Je laisse maintenant la question du secret qui entoure le budget, pour aborder le problème plus délicat et plus immédiat du huis clos, et si vous le permettez, des règles qui régissent la présentation du budget, ce qui touche de très près la façon dont nous effectuons notre travail et dont nous communiquons l'information budgétaire aux Canadiens.

Ces dernières années, le ministère des Finances a remis le contrôle du huis clos à la Tribune de la presse parlementaire. Auparavant, le ministère avait contrôlé de façon très stricte l'admission à la salle de huis clos. C'est maintenant la tribune qui décide, et nous n'admettons que les membres de la tribune ainsi que les experts désignés. Notre principale restriction est que les experts désignés doivent se borner à aider les membres de la tribune à mieux comprendre le budget et s'engager à ne pas utiliser l'information ainsi obtenue au profit de groupes d'intérêts.

De façon générale, la période de huis clos est essentielle aux journalistes pour leur permettre de comprendre ce qui est après tout un document financier très compliqué. Habituellement, plusieurs centaines de membres de la tribune et de bureaux désignés par les membres de la tribune participent au processus. Dans le cas des bureaux plus importants, comme celui d'Arch MacKenzie ou des bureaux de télévision, de virtuelles salles de rédaction miniatures sont constituées à l'intérieur de la salle de huis clos pour permettre aux journalistes de préparer leurs textes, leurs commentaires radiodiffusés ou leurs sommaires télédiffusés.

En fait, la période de huis clos est si importante que tous les parlementaires devraient demander au ministère des Finances de procéder de la même façon dans leur cas. Si je comprends bien, seulement quelques membres choisis parmi les partis peuvent prendre connaissance du budget à l'avance. Tous les députés devraient être en mesure de s'acquitter adéquatement de leur travail, d'expliquer le budget à leurs commettants, au moyen de commentaires éclairés.

J'irais même plus loin en ce qui concerne cette période de huis clos, en abordant la présentation elle-même du budget à la Chambre des communes.

[*Text*]

An argument we have heard in recent years is that it is imposed, I guess, to control the release time of reporters and their budget copy. This argument is that Members of Parliament should be told first about the budget before we, the gallery, start telling Canadians what it means. Parallel lock-ups, as I described earlier, for the gallery and for Members of Parliament—or extended to interest groups as well—would eliminate this argument. We would have the information simultaneously, have had time to study and digest, at least initially, what it all means.

I do not believe either MPs or gallery members should rely on the budget speech itself as the primary source of information. The speech, whether we are talking about the 1985 version, our most recent, or those of earlier days, is largely a political not economical statement. Yet, successive Ministers of Finance and their departments have attempted in recent years to carefully control or in fact inhibit the gallery from doing its job using this speech to Parliament as the crux.

I will give you a bit of a brief history on this.

Before 1977, reporters did not release details of the budget until the Minister of Finance reached the tax measures in his speech. At that point we could release any and all parts of the budget. Through several more budgets, since 1977, there were some variations on this theme, all the way from release of the information as the Minister stood in the House, to the release of our reports several minutes before the Minister himself actually rose and tabled his budget. This had to do more, I think, with the timing of live broadcasts than anything else. If the Minister did not stand exactly at 8 p.m. as the networks or radio set ups went on the air, in some cases they were allowed to give summaries even before he stood at 8.02 p.m. or 8 p.m.

• 1700

The real change came with Allan MacEachen's second budget. Reporters were locked up physically until midway through the Minister's speech. It gave the Minister unfiltered air time, but I think at the very expensive price of press freedom.

We had similar experiences under Marc Lalonde. An emergency meeting at the gallery at that time was called in February 1984 to discuss the oppressive situation. The gallery president of the day, now in the employ of the Prime Minister's Office, said at the time, if gallery members go along with the proposed conditions, they are simply endorsing government manipulation of news coverage.

Unfortunately we have seen little change under the current Conservative administration. Both in Mr. Wilson's 1984 economic statement, which was a "mini-budget", in so many words, and in his 1985 actual budget we were denied early physical release from the lock-up to put commentators and

[*Translation*]

Nous avons entendu dire ces dernières années que le huis clos est imposé pour contrôler le moment où les journalistes diffusent leurs textes sur le budget. Les députés, fait-on valoir, devraient entendre le budget, avant que les membres de la tribune puissent le révéler à tous les autres Canadiens. Des périodes de huis clos concordantes pour les membres de la tribune, pour les députés, ou encore pour certains groupes d'intérêts, permettraient d'éviter ce problème. Tout le monde aurait l'information en même temps, aurait l'occasion de l'étudier un peu, d'en voir la portée.

Ni les députés ni les membres de la tribune ne devraient avoir à se fier uniquement au discours du budget comme première source d'information. Les discours du budget, qu'il s'agisse du dernier en 1985 ou des précédents, sont essentiellement des déclarations politiques plutôt que des déclarations économiques. Malgré tout, des ministres de Finances successifs, avec leur ministère, ont tenté au cours des dernières années de contrôler minutieusement, d'empêcher, dirais-je, la tribune de faire son travail en montant en épingle ce discours.

Je repasse en revue avec vous les événements des dernières années.

Avant 1977, les journalistes ne publiaient pas les détails du budget avant que le ministre des Finances ait atteint la partie de son discours qui avait trait aux mesures fiscales proprement dites. Mais à compter de ce moment-là, nous pouvions parler de n'importe quelle partie du budget. Pour de nombreux budgets qui ont suivi 1977, il y a eu des variantes, à partir de la publication de l'information dès que le ministre se levait à la Chambre jusqu'à la publication plusieurs minutes avant que le ministre lui-même se lève pour déposer son budget. C'était, plus qu'autre chose, une question de synchronisation avec les reportages en direct. Le ministre ne se levait pas exactement à 20 heures au moment où les réseaux de télévision et de radio commençaient à diffuser. Dans certains cas, on leur permettait de donner des résumés avant que le ministre ne se lève à 20 heures ou à 20h02.

Le véritable changement s'est fait lors du deuxième budget d'Allan MacEachen. Les journalistes ont dû se réunir à huis clos, littéralement parlant, jusqu'à ce que le ministre ait terminé la moitié de son discours. Le ministre a donc eu droit aux ondes pendant tout ce temps, mais je crois que la liberté de presse en a pris pour son rhume.

Nous avons vécu une expérience semblable sous Marc Lalonde. Il y a eu une réunion d'urgence de la tribune de la presse, à l'époque, en février 1984, pour discuter de cette situation oppressante. Le président de la tribune de l'époque, maintenant à l'emploi du bureau du Premier ministre, disait, dans le temps, que si les membres de la tribune se soumettaient aux conditions proposées ils ne faisaient que jouer le jeu d'un gouvernement qui manipulait la presse.

Malheureusement, il n'y a pas eu beaucoup de changements avec le présent gouvernement conservateur. Pour la déclaration économique de M. Wilson de 1984, qui constituait un mini-budget, et pour son budget réel de 1985, a tardé à nous laisser sortir des lieux du huis clos, si bien que les commentateurs et

[*Texte*]

reporters in place for live broadcasts, and we were forced to release the news information on a clause-by-clause basis as the Minister reached that portion in his address. As you know, it was a very long address, and very detailed.

I suppose in a general sense I can sum up by saying we want less restraint, not more, and ideally no restraint at all. It is no accident that we only started to have problems, from our standpoint, after television was permitted in the House of Commons in 1977. We would like to see some standardized budget procedure, or procedures, which would live on after governments and gallery members come and go; a basic understanding that parliamentarians have a right to do their job and so do Press Gallery members.

Given that, we are quite happy to answer questions from you. I think Fred would like to specialize on the radio side. I can specialize a bit on the television side, and Archie certainly on the print and wire service side.

Mr. Fred Ennis (Bureau Chief, Newsradio, and Director, Canadian Press Gallery): Mr. Chairman, one of the things that concern radio most directly is the actual physical release time from the lock-up. In other words, if the Minister is speaking at 8 p.m., there is a big difference whether we get out at 7.45 p.m. or at 8.05 p.m. If we are starting a live broadcast at 8 p.m., hopefully our people should be in the studio at least by 7.59 p.m., and they should not be out of breath from running from wherever it was the lock-up was held. It is a problem that has not been taken into account by a lot of the Ministers of Finance.

The second point is the timing of the release of the information. The unwritten rule of journalism is that if someone else, no matter who, breaks an embargo, the embargo ceases to exist. If all of us have agreed that we will withhold particular information until a specified time, or a specified act, and one organization breaks that embargo, the rest of us do not feel morally bound to hold to that embargo.

To give you an example, in recent years one of the television networks has gone on the air as soon as possible. In the last budget they went on the air I believe at 4.30 p.m., direct from the Congress Centre. Before the bells had stopped ringing, before the Minister I believe had even come into the chamber, they were on the air with the highlights of the budget. We monitor around. We watch each other. We listen to each other. As far as any of us were concerned, we no longer had any moral obligation to withhold that embargo. If you will, it is like the Christmas tree lights. When one goes out they all go out. It just ceases to exist as a moral obligation.

Therefore any recommendation that is made about the budget release and when the information itself . . . the physical

[*Traduction*]

les journalistes n'ont pu se rendre au studio pour les émissions en direct et nous avons été obligés de faire nos reportages paragraphe par paragraphe seulement au fur et à mesure que le ministre en arrivait à cette partie de son discours. Comme vous le savez, c'était un discours très long et très détaillé.

Je peux donc peut-être résumer en vous disant que nous voulons moins de restrictions et, idéalement, aucune restriction du tout. À notre avis, ce n'est pas le fruit du hasard que nous ayons commencé à connaître des problèmes seulement après l'introduction de la télévision en Chambre des communes en 1977. Nous voudrions que soit adoptée une procédure normalisée pour le budget, procédure qui serait permanente malgré le va-et-vient des députés et des journalistes; il faudrait que tous comprennent que les parlementaires ont le droit de faire leur travail ainsi que les membres de la tribune de la presse.

Cela dit, nous serons heureux de répondre à toutes vos questions. Je crois que Fred aimerait s'occuper plutôt des questions concernant la radio. Je puis me spécialiser pour la télévision et Archie s'occupera de toutes questions concernant la presse écrite et les services de télégraphie.

M. Fred Ennis (chef de Bureau, *Newsradio, et directeur, Tribune de la presse canadienne):* Monsieur le président, une des choses qui concernent plus directement la radio, c'est la présence physique requise lors du huis clos. En d'autres termes, si le ministre doit parler à 20 heures, cela nous fait une différence énorme si nous sortons à 19h45 ou à 20h05. Si nous passons en direct à 20 heures, nous aimerions bien que nos journalistes soient au studio au moins à 19h59 et qu'ils ne soient pas en train de reprendre haleine parce qu'ils ont dû courir à partir des lieux du huis clos. C'est un problème que beaucoup de ministres des Finances n'ont jamais pris le temps d'étudier.

La deuxième chose, c'est de savoir quand on peut diffuser l'information. Il existe une règle non écrite du journalisme: si quelqu'un d'autre, n'importe qui, ne respecte pas un embargo, l'embargo cesse d'exister. Si nous sommes tous d'accord pour ne pas diffuser un renseignement précis avant une heure bien précisée, ou avant qu'un geste précis ne soit posé, et qu'un des organismes impliqués ne respecte pas l'embargo, alors les autres ne se croient plus obligés moralement de s'en tenir à cet embargo.

Par exemple, il n'y a pas si longtemps, un des réseaux de télévision a commencé à diffuser dès que possible. Pendant le dernier discours du budget, je crois que ce réseau a commencé à diffuser en direct à partir du centre des congrès à 16h30. Avant que la cloche n'ait même arrêté de sonner, avant que le ministre n'ait même mis le pied en Chambre, me semble-t-il, ces gens-là étaient en ondes avec les points saillants du budget. Nous contrôlons nos collègues. Nous nous surveillons les uns les autres, nous nous écoutons entre nous. Pour ce qui nous concernait, plus aucun de nous n'avait d'obligation morale de respecter cet embargo à partir de ce moment-là. C'est un peu comme les lumières d'arbres de Noël si vous voulez. Quand il y en a une qui s'éteint, toutes s'éteignent. L'obligation morale cesse tout simplement d'exister.

Donc, toute recommandation qui pourrait être faite concernant la diffusion du budget et les renseignements eux-

[*Text*]

getting out of the room and the actual release of the information have to be a very common-sense approach, because otherwise they will be totally unenforcable. You had very little problem in the past with people breaking the budget embargo because it was seen to be fair. When it was seen to be unfair you had no end of problems.

• 1705

The Chairman: Mr. MacKenzie.

Mr. Arch MacKenzie (Bureau Chief, Canadian Press): I do not really have anything to add. On this problem of enforcing the sanctity of the embargo, it has been in some cases left up to the Press Gallery and the Press Gallery has never felt itself in the position to punish or to attempt to punish people who break it. I guess the best guarantee is that we sign undertakings going into the locked room. Some people sign it and just in the past have chosen to break it on grounds of high principles, that they are being asked to withhold news from the public.

I think the most important thing that has been said here today is Mr. Burke's suggestion that the 282 MPs, or most of them, have as much advanced access to the budget as the media does. I know some MPs feel very strongly, and quite rightly, that why should they be sitting there waiting for the news when in some cases the general public are being given the news before they even have an opportunity themselves to hear it.

The Chairman: Mr. Blackburn.

M. Blackburn (Jonquière): Merci, monsieur le président. Tout d'abord je voudrais remercier nos témoins pour leur présentation et ce malgré le deuxième contretemps. Ma question est la suivante: la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante avait formulé un peu dans le même sens, du moins je le crois, l'opinion qui suit: étant donné que la presse reçoit à huit clos le discours du Budget, pourquoi ne ferions-nous pas cela avec les différents groupements tels que les grands organismes, les grands syndicats ou autres? Est-ce que vous partagez cet avis vous aussi ou si vous pensez que cela devrait être limité uniquement, par exemple, aux députés et comme vous venez de l'ajouter, à la presse?

M. Burke: Non. Je crois que j'ai un esprit très large au point de vue de l'information. On a fait presque la même chose avec le 'Théâtre national de la presse'. Avant, seuls les membres de la Tribune pouvaient brancher leurs machines pour enregistrer ce qui se passait au 'Théâtre national de la presse'. J'ai parlé très fort pour cette ouverture et on a finalement donner le signal à la radio, à la télévision ou à tout autre moyen pour leur permettre de recevoir ce qui se passe dans le 'Théâtre national de la presse'. Parce que ce n'est pas privilégié. Pour moi, le Budget, c'est à peu près la même chose. Les Canadiens ou les gens qui ont des intérêts spécifiques, tels que les gens d'affaires, les syndicats, veulent voir le Budget aujourd'hui, pas dans une semaine ni plus tard dans le journal ou à la télévision

[*Translation*]

mêmes . . . Tout ce qui concerne non seulement la levée du huis clos mais la sortie de la salle et la diffusion des renseignements, tout cela, dis-je, doit se faire dans un esprit de gros bon sens parce que sinon on ne pourrait faire respecter aucune règle. Il y avait très peu de problèmes, par le passé, avec ceux qui ne voulaient pas respecter l'embargo sur le budget parce que de l'avis de tous, le système était équitable. Quand les gens ont eu la perception que c'était inéquitable, tous les problèmes ont commencés.

Le président: Monsieur MacKenzie.

M. Arch MacKenzie (chef de bureau, Presse canadienne): Je n'ai rien à ajouter. Pour ce qui est de ce problème du respect de l'embargo, on a parfois laissé ça à la tribune parlementaire, laquelle ne s'est jamais sentie suffisamment sûre d'elle même pour punir ou même essayer de punir les gens qui ne le respectent pas. Je crois que la meilleure garantie que nous puissions offrir, c'est de signer un engagement en entrant dans la salle fermée à clé. Certains signent cet engagement et, depuis très récemment seulement, choisissent de ne pas le respecter prétextant leurs principes et le fait qu'on leur demande de cacher la nouvelle au grand public.

Le plus important de ce qui vient de se dire ici aujourd'hui, c'est ce que monsieur Burke proposait, c'est-à-dire que les 282 députés, ou la plupart d'entre eux, puissent avoir le même accès au budget que les représentants des divers médias. Je sais que certains députés se demandent, et avec raison, pourquoi ils devraient être assis là, attendant la nouvelle, quand, dans certains cas, le grand public est renseigné avant même que les députés n'aient l'occasion d'être saisis de la question.

Le président: Monsieur Blackburn.

Mr. Blackburn (Jonquière): Thank you, Mr. Chairman. First of all, I would like to thank our witnesses for their presentation despite this second delay. My question, then, is this: The Canadian Federation of Independent Business, I think, had said something in the same vein, something like: as the press gets the budget speech in camera, why should we not do that with various other groups like the big organizations, the big unions, and so on? Do you agree with that, or do you think that this should simply be limited, for example, to Members of Parliament and, as you have just said, to the press?

Mr. Burke: No. I think I am very broad minded where information is concerned. We have already done something like that at the National Press Theatre. Before that, only members from the Press Gallery could plug their machines in to record what was going on in the National Press Theatre. I made a lot of noise, and they opened the thing up: finally the signal is being given to radio, television or whoever else, so they can get a feed on what is going on in the National Press Theatre. Because that is not privileged. I for one think that the budget is just about the same thing. Canadians or people who have specific interests, such as businessmen, unions, and so on, want to see the budget today, not in a week or even later in the newspaper or on television that night. They have to have access

[*Texte*]

le soir. Ils doivent avoir un accès comme nous. Nous avons un accès privilégié peut-être à cause de notre position vis-à-vis le Parlement. Mais je pense que le ministère ou même le gouvernement doivent faire les efforts pour ouvrir ce processus en tout temps.

M. Blackburn (Jonquière): Ma question est la suivante. Qui comme gouvernement, doit-on choisir? Supposons qu'on élargisse cela, quels sont les groupes que l'on doit admettre et ceux que l'on ne doit pas admettre? À partir de quel barème peut-on appuyer votre suggestion?

M. Burke: Je ne suis certainement p à faire une liste. le ministre des finances et son secrétaire d'etat aux finances consultent 100 ou même 200 personnes ou groupes avant le budget. ils font cela maintenant. M. Wilson et même les ministres libéraux ont fait la même chose. Pourquoi ces mêmes gens n'ont-ils pas accès, le jour même, à un aperçu du Budget, ici, à Toronto, à Montréal ou à Vancouver? Ils ont des aperçus régionaux. Je ne sais pas qui est admis, mais je sais que les ministères ont déjà fait les démarches en ce sens . Alors c'est une liste minimale et ils pourraient y ajouter sans doute, d'autres personnes, d'autres groupes d'intérêt.

M. Blackburn (Jonquière): D'accord. En somme, vous souhaitez que ce soit les groupes que le Ministre a consultés dans sa phase prébudgétaire qui assistent à cette séance d'information.

M. Burke: Pour commencer.

• 1710

M. Blackburn (Jonquière): Vous croyez que les députés devraient avoir cette information au préalable au même titre que vous, n'est-ce pas?

En ce qui concerne le discours du Budget, en termes techniques et logistiques, serait-il possible, au niveau de la radio ou de la presse écrite, mais peut-être est-ce différent en ce sens que le journaliste débute son article avant, serait-il possible donc qu'il n'y ait aucun commentaire tant que le ministre n'aurait pas terminé de lire le discours du Budget?

M. Burke: Vous me demandez s'il y a des règlements ou si vous pouvez imposer des règlements?

M. Blackburn (Jonquière): Vous avez dit tout à l'heure que le ministre lisait son discours sur le Budget et qu'il y avait des gens qui le commentaient avant même que le ministre l'ait lu. Est-ce que cela ne devrait pas se faire uniquement après la fin de la lecture du discours?

M. Burke: Tout est possible. J'ai dit dans mon petit exposé qu'il y avait un mélange de choses. Cela peut être complètement ouvert, ou cela peut être point par point. C'est-à-dire que lorsque le ministre arrive à tel point dans son discours, on peut en parler. Dans le cas le plus sévère, les gens sont incarcérés pendant au moins la moitié du discours ou même jusqu'à la fin du discours. On peut toujours faire cela, mais je trouverais cela déplorable.

M. Blackburn (Jonquière): En fait, vous dites que ce n'est pas correct de commenter le budget sur les ondes, à la radio ou à la télévision, avant même qu'il soit lu à la nation.

[*Traduction*]

just as we do. We have privileged access perhaps because of our position vis-à-vis Parliament. But I think that the department or even the government should do everything in their power to make this process open all the time.

Mr. Blackburn (Jonquière): My question, then, is this. As a government, whom should we choose? Suppose we broaden this out, which groups should we let in and which should we keep out? At what point can we put your suggestion into effect?

Mr. Burke: I am certainly not making any kind of list. The Minister of Finance and his Secretary of State consult 100 or 200 people or groups before the budget is brought down, even now. Mr. Wilson and even the Liberal ministers did the same. Why should those people not have access, the same day, to a briefing on the budget here, in Toronto, Montreal or Vancouver? They already have regional highlights. I do not know who is admitted, but I do know that the departments have already taken steps in that direction. So, it is a minimal list and they could probably add other people or other interest groups to it.

Mr. Blackburn (Jonquière): Agreed. In other words, you would see the groups that the Minister has consulted in the prebudget stage being admitted to these briefing sessions.

Mr. Burke: As a start.

Mr. Blackburn (Jonquière): You think that the members should get this information beforehand, the same as you do?

As for the budget speech, technically and logistically speaking, would it be possible both for the broadcasting or written media, but perhaps it is different in the sense that a journalist starts his article before, but would it be possible to delay comment until the Minister has finished reading the budget speech?

Mr. Burke: You are asking me if there are rules or if you can impose regulations?

Mr. Blackburn (Jonquière): You said before that the Minister was reading his budget speech and that there were people commenting on it even before he started reading certain parts. Should that not be done only after he has finished reading the speech?

Mr. Burke: Anything is possible. I said in my presentation that there was a whole mix of possibilities. It could be completely open or it could be point by point. In other words, when the Minister gets up to such a point in his speech, then we can talk about it. In the most severe case, the people are locked up during at least half the speech, or even until the end of the speech. That can always be done, but I would find that deplorable.

Mr. Blackburn (Jonquière): In actual fact, you are saying that it is not right to comment on the budget, either on radio or TV, before it is even read to the nation.

[*Text*]

M. Burke: Non, ce n'est pas ce que je dis. Je ne trouve pas acceptable qu'on soit empêchés de donner un résumé ou de faire des commentaires point par point. Si on nous empêche de transmettre les renseignements qu'on a reçus, c'est de la manipulation. Peut-être M. Ennis peut-il ajouter quelque chose à ce sujet.

The Chairman: Mr. Ennis.

Mr. Ennis: Would it be worthwhile to point out that the only budget in which that was mandated and enforced by keeping the reporters locked up was the Allan MacEachen budget, which I believe, to be charitable, has to go down as one of the least well received budgets in Canadian history. There might be a lesson to be learned.

M. Blackburn (Jonquière): Je dois vous dire que je trouve un peu anormal que le ministre fasse son discours sur le Budget et que la presse le commente au même moment. À ce moment-là, la population prend connaissance du Budget avant même les députés à la Chambre. Donc, même si on en venait à la conclusion que les députés devraient, au même titre que vous, avoir une séance d'information précédant le Budget, il me semble qu'on ne devrait commenter le Budget qu'après la lecture du discours du Budget.

M. Burke: Est-ce une question juridique ou une question de respect? Qu'est-ce que c'est exactement?

Comme je l'ai dit dans mon texte, je trouve que le discours est plus politique qu'économique. On commence un discours avec les mots:

"On September 4 Canadians voted for a new approach to Canada's problems and potential."

C'est un résumé politique. Beaucoup plus tard on arrive aux manchettes. Par exemple, à la page 17, le ministre mentionne dans un paragraphe que les pensions de vieillesse seront modifiées. Si vous vous rappelez bien, cela n'a pas fait les manchettes, mais quelques jours plus tard, c'était vraiment la nouvelle de l'heure, à tel point que le ministre a été obligé de retirer cette mesure. Je pense qu'il faut définir si c'est une question de respect pour le ministre et son discours ou si c'est une question juridique.

• 1715

Est-ce qu'il faut attendre la fin avant de donner les informations aux réseaux, aux journaux, etc.?

M. Blackburn (Jonquière): Mais vous, en ce qui vous concerne, vous préféreriez ne pas avoir cette restriction-là. Vous préféreriez que dès le moment où le ministre commence son allocution sur le Budget vous puissiez la commenter.

M. Burke: Oui, en donner un résumé... Mais ça nous donne la liberté aussi de montrer un peu de son discours ou quelques bouts de son discours en direct ou même plus tard. Mais on ne donne jamais, sauf à Radio-Canada, où ils sont obligés, je crois, à cause de leur mandat, de donner tous les discours. Alors, moi je pense que ça c'est le fusil si vous voulez,

[*Translation*]

Mr. Burke: No, that is not what I am saying. I do not find it acceptable that we be prevented from giving out a summary or even from making comments point by point. If we are prevented from transmitting the information we have, that is manipulation. Perhaps Mr. Ennis might have something to add.

Le président: Monsieur Ennis.

M. Ennis: Cela vaudrait-il la peine de souligner que le seul budget pour lequel il y avait un mandat à cette fin et pour lequel on a gardé les journalistes dans une salle fermée à clé, c'était le budget MacEachen? Et, si on veut être charitable, on pourrait dire que ç'a été un des budgets les plus mal reçus de toute l'histoire du Canada. On pourrait peut-être en tirer une leçon.

Mr. Blackburn (Jonquière): I must say I find it a bit odd that the Minister should be reading his budget speech and the press be commenting on it at the same time. What you have there is a situation where the general public knows all about the budget before the members in the House. So, even if we were to come to the conclusion that the members should, like you, have a briefing session preceding the budget, it would seem to me that there should be no comment issued on the budget before the budget speech is over.

Mr. Burke: Is this a legal question or is it a question of respect? What is it actually?

As I said in my text, I find that the speech has far more to do with politics than economics. The speech starts with the words:

le 4 septembre, les Canadiens ont voté en faveur d'une nouvelle façon d'aborder les problèmes et le potentiel du Canada.

That is a political summary. It is only much further on you get to the substance. For example, on page 17, the Minister mentions in a paragraph that old age pensions will be changed. If you remember that episode, it did not make the headlines then, but a few days later it was the big news and the Minister even had to withdraw that provision. I think we should decide whether it is a question of respect for the Minister and his speech, or whether it is a legal matter.

Should we wait for the end of the speech before giving the information to the networks, the newspapers, and so on and so forth?

Mr. Blackburn (Jonquière): But you, as far as you are concerned, you would prefer not to have that restriction. You would prefer to be able to start commenting the instant the Minister starts reading his speech on the budget.

Mr. Burke: Yes, to summarize it... But that also gives us the freedom to show part or parts of his speech either live or later on. But we never broadcast the whole speech except for the CBC, who have to do so because of their mandate, I think. So, I think that is the gun, if you will, that controls the media and the gallery, because the Department of Finance and the

[*Texte*]

qui contrôle les media, qui contrôle la Tribune, parce que le ministère des Finances et le ministre savent que CBC et Radio-Canada sont obligés de diffuser tout le discours. Ils n'acceptent pas le fait, malheureusement, que nous avons un bon système de satellites, le système de la Chambre, qui diffuse tout ce qui se passe ici—pas tout mot à mot—, mais surtout la période des questions et le discours sur le Budget. Je pense, si je me rappelle bien, qu'il y a au moins cinq millions de familles au Canada capables de recevoir son discours en direct sans le filtre des media. Alors, c'est un choix, si vous voulez, pour les téléspectateurs, pour ceux qui écoutent la radio; ils peuvent choisir entre le ministre des Finances, son discours d'une heure et demie, le résumé d'un réseau ou *Dallas* d'un réseau américain.

M. Blackburn (Jonquière): Merci.

The Chairman: Mr. Burke, if I could come in on the same line of questioning. It seems to me, if we take your argument to the logical conclusion, that ultimately nobody should be excluded from the lock-up. Everybody has a vested interest, whether that be a catskinner who is going to be affected by the taxes on fuels or resources, or the housewife who is going to have family allowances affected. So once you get to that point, does the lock-up then not just become a redundant tool?

Mr. Burke: It can, although I think there are still . . . Even with the pre-budget consultations and with, let us say, the red-flagging by various Ministers that these are the options we are looking at; come budget day you will know which one we have chosen, everybody knows, pretty well, which way it is heading. But there are certain tax measures which are indicated in the budget speech and in the budget papers which could obviously affect markets, could affect investments—prior knowledge could be disruptive—and that secrecy, I suppose, is what continues to inhibit the full budget openness which continues to inhibit giving us or anybody the budget at 9 a.m. and saying, here, do what you want with it; I will make a speech some time later in the day. Secrecy to that point I respect, and that is why speeches traditionally are done after the markets are closed, late afternoon or early evening.

The Chairman: If we dealt with the whole issue of secrecy, and it was limited to the extent that it applied only to those areas where personal gain could be involved, would the lock-up be necessary?

Mr. Burke: A lock-up is always handy, because it gives us time in a controlled environment, generally with Department of Finance experts, to say: What does this all mean? Rather than 200 individual reporters making a phone call to the Department of Finance, we are collectively in a room where we

[*Traduction*]

Minister know full well that the CBC and Radio-Canada must broadcast the whole speech. They, unfortunately, do not accept the fact that we have a good satellite system, the House system, that broadcasts everything that goes on here, not every last word, but especially Question Period and the budget speech. If my memory serves me right, I think that there are, at least, five million families in Canada who can get his speech direct without the media filter. So, it is a choice, if you want, for the viewers and those who listen to radio; they can choose between the Minister of Finance, his one-and-a-half-hour speech, the network summary or *Dallas* on an American network.

Mr. Blackburn (Jonquière): Thank you.

Le président: Monsieur Burke, si vous me permettez de suivre dans la même veine. Ce me semble, si nous portons vos arguments jusqu'à leur conclusion logique, qu'au bout du compte personne ne devrait être exclue des séances d'information à huis clos. Tout un chacun a ses propres intérêts, qu'il s'agisse d'un opérateur de machine lourde qui sera touché par les taxes sur les carburants ou sur les ressources, ou encore de la ménagère qui verra changer ses allocations familiales. Alors, lorsque vous en arrivez à ce point, est-ce que ces séances d'information à huis clos ne se transforment pas tout simplement en outil redondant?

M. Burke: C'est possible, quoi que je crois qu'il y a encore . . . Même avec les consultations prébudgétaires et, disons, avec les petits papillons rouges ajoutés par les divers ministres qui veulent chacun imposer leur choix et qui vous disent que vous sauriez exactement ce qu'il en est le jour du discours du budget, tout un chacun a pas mal sa petite idée sur ce qui va se passer. Cependant, il y a certaines mesures fiscales dévoilées dans le discours du budget et dans les documents afférents qui pourraient, de toute évidence, causer certaines fluctuations du marché, qui pourraient avoir un certain effet sur les investissements—la connaissance préalable pourrait avoir des conséquences néfastes—et c'est ce besoin du secret, je crois bien, qui empêche la divulgation absolue de tout le budget et qui empêche quiconque de nous donner, à nous ou à n'importe qui d'autre, le budget à 9 heures du matin en nous disant: voici, vous en faites ce que vous voulez; je ferai un discours dans le courant de la journée. Alors dans cette mesure, j'ai un certain respect pour le besoin du secret et c'est pour cela que les discours se prononcent traditionnellement après la fermeture des marchés, c'est-à-dire tard dans l'après-midi ou tôt dans la soirée.

Le président: Si nous traitions de toute cette question du secret et qu'on s'en tenait à l'appliquer seulement dans ces domaines où cela pourrait entraîner des gains personnels, serait-il alors nécessaire d'avoir des séances d'information à huis clos?

M. Burke: Le huis clos est toujours intéressant parce que cela nous donne le temps, dans un milieu contrôlée, habituellement avec les experts du ministère des Finances, de dire: qu'est-ce que tout cela veut dire? Plutôt que d'avoir 200 journalistes téléphonant individuellement au ministère des

[*Text*]

can walk over and say, explain to me what this means. If there were similar lock-ups for MPs . . . I am not saying we should all be in one huge football size room. I think the media should be subdivided into one section; MPs have their own interests, probably another room in Ottawa; interest groups from the various regions of the country, perhaps. It is a civilized way of condensing information.

Mr. MacKenzie: The lock-up is an inconvenience. It costs the Canadian Press a lot of money to go to a lock-up . . . as big as the budget. We would, for financial reasons, just as soon do without it. But in the interests of clarity and accuracy, there is no substitute for a lock-up—secrecy or not—because it gives us six or eight hours in which to digest it and process the thing with some confidence that we know what we are talking about. I have discussed this before with other committees on that score.

• 1720

I am not as keen about extending . . . I think the two groups of people who really have the right to advance access are the media because of the job they have to do and the MPs because after all they are elected. Nobody has a clearer right to be there and have advance knowledge than the MPs.

When it comes to special interest groups I do not care what their input to the budget is. If you can find a space to put them all in across the country, that is fine. But I do not think any special onus rests on the Department of Finance or the government to provide that sort of service to them. Most of them, the big ones at least, are very well equipped to do a fast reading of the budget. I do not know what special advantage they need, frankly, from that sort of inside information. We are talking about a matter of hours.

The Chairman: Their argument is very similar to yours. They are called to comment on the budget and therefore they feel they have to have a comprehension or a good understanding of the budget to make those comments.

Mr. MacKenzie: That may be true . . .

The Chairman: That is why I make my extrapolation.

Mr. MacKenzie: That is why I mentioned in my brief that I had read your previous blues on groups saying: Hey, somebody wants me to be on their panel, but if I cannot have access to the lock-up, or if somebody phones me and says he wants to know what it is all about and I have only seen a summary, then I cannot comment.

I have reservations about trying to establish a list of who gets in and who does not, obviously as you gentlemen do as

[*Translation*]

Finances, nous nous ramassons tous dans une salle où nous pouvons aller voir quelqu'un pour lui demander de nous expliquer exactement ce que tout cela veut dire. Et s'il y avait de telles séances d'information pour les députés . . . Je ne dis pas qu'on devrait tous nous enfermer dans une salle grosse comme le Vélodrome. Je verrais plutôt les médias d'un côté; les députés ont leurs propres intérêts et il y aurait probablement une salle pour eux à Ottawa; d'autres groupes intéressés, d'autres régions du pays, peut-être. C'est une façon civilisée de donner un bon résumé de l'information.

M. MacKenzie: Les séances d'information à huis clos sont plutôt incommodes. Ça coûte énormément d'argent à la Presse canadienne pour assurer sa présence à une séance d'information à huis clos comme celle du budget. Pour des raisons d'intérêt financier, nous nous en passerions bien. Mais pour des raisons de clarté et de précision, rien ne peut remplacer les séances d'information, à huis clos ou non, parce que cela nous donne de six à huit heures pendant lesquelles nous pouvons digérer la masse de renseignements et l'absorber en ayant l'impression, au bout du compte, de savoir de quoi nous parlons. J'en ai déjà parlé devant d'autres comités.

Je ne bondis pas de joie à l'idée d'élargir . . . Je crois que les deux groupes de gens qui ont un véritable droit d'accès préalable seraient les médias, à cause de leur travail, et les députés, parce qu'après tout ce sont nos représentants élus. Personne n'a plus clairement le droit que les députés de se trouver à ces séances et d'avoir une connaissance préalable.

Lorsqu'il s'agit de groupes de pression qui ont divers intérêts, peu me chaut quel fut leur degré de participation au processus budgétaire. Si vous trouvez suffisamment de salles partout au pays pour les loger, tant mieux. Mais je ne crois pas que le ministère des Finances ou le gouvernement aient une responsabilité spéciale envers eux et qu'ils doivent leur fournir ce genre de service. La plupart de ces groupes, les gros en tout cas, sont très bien équipés et peuvent éplucher le budget très rapidement. Bien franchement, je ne vois pas qu'ils aient besoin de l'avantage spécial qu'ils pourraient tirer de ce genre de séances-renseignements préalables. Il s'agit d'une question d'heures, tout au plus.

Le président: Leur argument ressemble fort aux vôtres. On leur demande tous leurs commentaires sur le budget et ils croient donc qu'ils doivent bien comprendre le budget afin de faire ces commentaires.

M. MacKenzie: C'est peut-être vrai . . .

Le président: C'est ce qui explique mon extrapolation.

M. MacKenzie: C'est pourquoi j'ai dit dans mon mémoire que j'avais lu vos «bleus» de réunions intérieures où les groupes vous disaient: Écoutez, quelqu'un veut que je participe à une table ronde, mais si je ne puis avoir accès aux séances d'information à huis clos ou si quelqu'un me téléphone pour me demander qu'est-ce qui se passe et que tout ce que j'ai vu, c'est un résumé, alors je ne puis faire aucun commentaire.

J'entretiens certaines réserves lorsqu'il s'agit de dresser une liste de ceux qui devraient y avoir accès et de ceux qui

[*Texte*]

well. Where do you start and where do you stop? It is easy to start, but the stopping is another matter.

The Chairman: That is right.

Mr. Burke: Something also I should explain just in TV terms—I will not take too much time on that—is that if you have a Peter Mansbridge—this goes back to Fred's point about being released from the lock-up—and he comes up at 8 p.m., let us say, at the beginning of a Budget Speech night, because of the existing rules which say that he cannot get out five minutes before eight or even ten minutes before eight but has to get out either as the Minister stands up or in some cases, as I mentioned, halfway through the speech, the CBC cannot afford to put a Peter Mansbridge or a Lloyd Robertson in the lock-up. They are the person who comes up and says 'Tonight is budget night', but they are speaking with absolutely no knowledge whatsoever. They can look rather foolish; they cannot even give a general context; they can say: "The Minister has been working eight months on this budget. He has talked to a lot of people and he is going to tell us about it tonight, but I cannot tell you anything because I do not know". He may have people sitting on a panel there with him as well who also could not have been in the lock-up because they could not be in the lock-up as well as being on the panel.

If the Minister is concerned that he wants to get his message across either directly word for word to the Canadian public or he is concerned enough that they do a lock-up and they know the media is going to report on the speech one way or the other, then he should be concerned about it being presented clearly, accurately and in a digestible form. Up to now, as I say, since 1977, there has been an awful lot of garbling, not consciously by commentators or hosts, but because of the structure.

The Chairman: Mr. Ennis, you had a point.

Mr. Ennis: Yes. If you operate from the premise that the Minister of Finance wants what is in his budget and therefore is proud of it and wants the public to understand it then the lock-up is absolutely essential because you would otherwise have 300 reporters, to pick a figure, all trying to figure out what something means; at least half of their assessments would be off the mark, and probably more than half would be off the mark; you would have a horribly confused public and the Minister of Finance's message would be garbled beyond belief. So I think Finance and the Minister are the biggest beneficiaries of that lock-up.

The Chairman: I have heard that argument before and I think it is a valid one.

If I can lead into just one other question, my interest for much of my time here on the Hill deals with parliamentary reform, and of course my big concern with that is to involve

[*Traduction*]

devraient en être exclus, tout comme vous-même d'ailleurs de toute évidence. Où commence-t-on et où s'arrête-t-on? Assez facile de commencer, mais s'arrêter c'est une autre affaire.

Le président: Vrai.

M. Burke: Quant à la télé, il me faut bien vous expliquer quelque chose, et ce ne sera pas long, et ça revient à ce que disait Fred à propos de l'heure où on vous laisse sortir de la salle de huis clos: prenons un Bernard Derome qui vous arrive à 20 heures le soir du discours du budget et à cause des règles qui entourent le huis clos, il ne peut pas sortir cinq ou même 10 minutes avant le 20 heures fatidique, mais il doit attendre que le ministre se soit levé pour prononcer son discours ou, comme je l'ai dit, dans certains cas, il ne peut pas sortir avant que le ministre n'ait prononcé la moitié du discours et Radio-Canada n'a pas les moyens, alors, d'envoyer à ce huis clos un Bernard Derome ou un Pierre Nadeau. Ce sont eux qui vous arrivent et disent: «Ce soir, c'est le grand soir du budget», mais ils parlent sans savoir du tout de quoi il est question. Ils peuvent avoir l'air plutôt niaiseux; ils ne peuvent même pas vous donner le contexte général; ils peuvent toujours dire: «Le ministre travaille à ce budget depuis huit mois. Il a parlé à énormément de monde et il va nous en parler ce soir, mais je ne puis rien vous dire de plus car je ne sais rien de plus». Il a peut-être avec lui des gens autour d'une table ronde qui ne pouvaient participer aux séances d'information à huis clos parce qu'ils n'auraient pu en sortir à temps pour faire partie de la table ronde.

Si le ministre veut que son message soit livré intégralement au public canadien ou s'il veut qu'il y ait des séances d'information à huis clos et qu'il sait que les services de nouvelles vont faire rapport de son discours d'une façon ou de l'autre, alors il devrait s'intéresser à ce que le tout soit présenté clairement, exactement et sous une forme compréhensible. Jusqu'ici, comme je l'ai dit, depuis 1977, il y a eu énormément de flou pas à cause d'un effort conscient de la part des commentateurs ou des autres, mais à cause de la structure même.

Le président: Monsieur Ennis, vous vouliez intervenir.

M. Ennis: Oui. Si vous posez la prémisse que le budget exprime la volonté du ministre des Finances, qu'il en est donc fier et qu'il veut que le grand public le comprenne bien, alors les séances d'information à huis clos sont absolument essentielles car sinon vous auriez 300 journalistes, pour choisir un chiffre au hasard, qui se demandent tous ce que signifie une certaine chose; au moins la moitié de leurs hypothèses n'auraient rien à voir avec la réalité, peut-être même plus; ce serait la confusion totale chez le grand public et le message du ministre des Finances aura alors été incroyablement faussé. Au bout du compte, je crois que le ministère des Finances et le ministre sont ceux qui profitent le plus de ces séances à huis clos.

Le président: J'ai déjà entendu cet argument et je crois qu'il est valable.

Si vous me permettez de vous orienter vers une autre question, je m'intéresse au plus haut point, depuis que je me trouve sur la Colline, à la réforme parlementaire et, plus

[*Text*]

the MPs and put an emphasis back into the House. For example, I objected to Ministers making major announcements in the Press Club. I thought they should have been made in the House of Commons through statements, which of course as you saw in the McGrath report is one of the things we recommended.

One of my concerns from listening to you gentlemen today is that if we went ahead with what you are proposing, which is more flexible lock-up for the press but, second to that, access by all MPs to the lock-up, we would then again probably change that emphasis that I am concerned about.

• 1725

I guess the way I would like to end that little comment is to ask you what kind of comment you, as members of the press, would have if the Minister of Finance got up and gave his speech to an empty House because all the MPs are out calling their local press.

Mr. Burke: Well, it is almost a phony image now, because if you see a member stand up in a 4 p.m. or 5 p.m. speech, on the electronic *Hansard* it looks as if the room is packed. In reality, it is a man or a woman standing with four or five people grouped around him. Sure, it becomes perhaps a charade in that sense.

The Chairman: Is that not what you think would ultimately happen? I think it would.

Mr. Burke: Let us go back to your original point about more statements in the House rather than the press theatre. Great, more respect for Parliament, and that is probably the way it should be.

•

But with the exception of the budget speech or what we have had in the past, economic statements that look like budgets and for all intents and purposes are budgets, we are not restricted. Why does the budget speech, which is not the presentation of the Ways and Means motions . . . ? It is not legislation until he gets around to debating it, but is a speech. Why is there so much control and—I use the word again—manipulation when other speeches before the House by Ministers and others do not have those same restrictions?

The Chairman: The question that then follows is: In your opinion, does the budget play a much too prominent role in Canada today?

Mr. Burke: I think various Ministers have it in their minds that bigger is better. We have tried unsuccessfully—maybe that is manipulation from our standpoint, and I hate to say it—we have said to departments and Ministers, through their officials: If you were to give us a 15-minute highlight or 10-

[*Translation*]

précisément, à trouver une façon de remettre les députés au coeur du débat tout en redonnant à la Chambre toute son importance passée. Par exemple, je me suis opposé à ce que les ministres se servent du Club de la presse pour faire leurs annonces importantes. Je crois que ce genre d'annonce doit être faite en Chambre des communes sous forme de déclaration et, comme vous l'avez vu dans le rapport McGrath, c'est une des choses que nous recommandions.

A vous entendre aujourd'hui, messieurs, j'en viens à la conclusion que si nous adoptions vos propositions, c'est-à-dire plus de souplesse en matière des séances d'information à huis clos pour la presse, mais, accessoirement à cela, accès à ces séances d'information pour tous les députés, peut-être nous éloignerions-nous alors des autres objectifs qui sont ma préoccupation principale et que je viens de vous signaler.

J'aimerais terminer mon petit commentaire en vous demandant quelle réaction vous auriez, en tant que journalistes, si le ministre des Finances devait prononcer son discours dans une Chambre des Communes vide parce que tous les députés l'auraient quittée pour téléphoner aux journalistes de leur circonscription.

M. Burke: L'image qu'on nous présente est artificielle, car si on voit un député se lever pour prononcer un discours à 16 heures ou à 17 heures, on a l'impression à la télévision que la Chambre est bondée. En réalité, il est entouré de quatre ou cinq personnes qui se sont assises près de lui. C'est de la fumisterie.

Le président: Mais ne pensez-vous pas que c'est ce qui se produirait, tôt ou tard? C'est mon avis.

M. Burke: Revenons-en à ce que vous avez dit au début au sujet des déclarations qui se feraient en Chambre plutôt qu'à la tribune de la presse. C'est bien, cela mènerait sans doute à un plus grand respect pour le Parlement, ce qui n'est pas à dédaigner.

Mais, exception faite du discours du budget ou de déclarations économiques qui ressemblent à des budgets et qui en sont, à toutes fins pratiques, comme nous en avons vues dans le passé, on ne nous impose pas de restriction. Pourquoi ces restrictions sont-elles rattachées au discours du budget, qui n'est pas la présentation des avis de voies et moyens? Ce n'est pas non plus une loi, avant que les députés n'en arrivent à l'étape du débat, mais bien un discours. Pourquoi y a-t-il autant de contrôles et . . . je le réitère . . . de manipulations alors qu'on ne nous impose pas de telles restrictions quand des ministres ou autres députés prononcent d'autres discours en Chambre?

Le président: La question qui s'impose, alors, est la suivante: à votre avis, le budget joue-t-il un rôle trop important au Canada aujourd'hui?

M. Burke: De l'avis de certains ministres, plus ce document et son rôle seront mis en évidence, mieux cela vaudra. Nous avons essayé sans succès . . . Peut-être que c'est nous qui sommes coupables ici de manipulations, bien que je n'aime pas le reconnaître . . . Nous avons dit à certains ministres et

[*Texte*]

minute highlight at the beginning of your speech of where you are going in your budget on various points, I cannot see one radio station or one TV outlet or one wire service not taking that 10-minute segment and giving it prominence, verbatim. The response from various Ministers and departmental officials has been: It is a very complicated speech; you do not understand. If you bury the lead on page 17 and you insist on giving a speech which is an hour and 15 minutes to an hour and a half rather than 30 minutes perhaps, 20 minutes or whatever, it is not great packaging.

Maybe there has been too much importance given to the impact of the speech, the ceremony surrounding the speech. This is the one night that the man or the woman who is Minister at the time shines. If we get into the 'more openness' aspects that this committee is investigating, maybe some of the mystique will be taken away both from the speech and from the process.

Mr. MacKenzie: Certainly, in this electronic age, how many hour-and-a-half speeches do you get in the House of Commons any more, when the hour-and-a-half speech used to be nothing, or not uncommon? Electronically, it is very hard to handle. It is a political event. It certainly has broad economic ramifications, but it is seen as and perceived to be, and I think rightly, a political statement. It is particularly true of the last one; a lot of eggs were put in that one particular budget.

Mr. Burke: Just before you ask another question, if you do have one, to go back to my last point in my presentation, what we would really like is this. If it is going to be an imposition, if you cannot say a word until the end of the speech, okay, we will fight that and probably lose. If it going to be that you can stand up and say what is in the speech the minute the Minister stands up, fine, we will buy that.

What we do not like is this. I have been through at least three or four budgets now as a gallery executive member, attempting to negotiate with various Ministers' staff and departments. I have yet to be successful in negotiating face to face with a Minister, despite requests. In the last case in 1985, a letter was written and a first step was made, after consulting with my executive, to discuss with the Minister directly his upcoming budget. A lunch was arranged soon afterwards with two of the Minister's officials, but never at any time did we have direct access to the Minister himself. An early response was guaranteed on . . .

The Chairman: May I interrupt for a second?

Mr. Burke: Yes.

The Chairman: I am getting confused. Was that to talk about the budget or about the lock-up?

Mr. Burke: To talk about the budget, the budget lock-up, and the rules for the lock-up under this new Minister.

[*Traduction*]

ministères, par le biais des fonctionnaires: «Si vous nous donniez un résumé de 10 ou 15 minutes, au début, des points importants de votre discours sur le budget, toutes les chaînes de radio et de télévision, toutes les agences de presse, diffuseraient ce résumé textuellement». Les ministres et leurs adjoints nous ont répondu: «C'est un discours très compliqué; vous ne comprenez pas». Si les points importants sont enfouis à la page 17 et que vous insistez pour que le discours dure une heure et 15 minutes, ou une heure et demie, plutôt que 30 minutes ou 20 minutes, ce n'est pas de la bonne présentation.

Peut-être a-t-on accordé trop d'importance à l'effet du discours et au cérémonial qui l'entoure. C'est la seule occasion pour le ou la ministre de prendre la vedette. Si les exigences du secret budgétaire deviennent un peu moins absolues, et c'est l'une des questions qu'étudie le Comité, peut-être arrivera-t-on ainsi à démystifier et le discours et le processus.

M. MacKenzie: Il est vrai que l'âge électronique a sonné le glas des discours d'une heure et demie en Chambre, alors qu'auparavant c'était plutôt courant. C'est très difficile à présenter à la télévision. Il s'agit d'un événement politique. Ce discours a certainement des ramifications économiques importantes, mais il est vu et perçu, à juste titre, je pense, comme une déclaration politique. C'était particulièrement vrai lors du dernier budget; il contenait tout un éventail de mesures politiques.

M. Burke: Avant que vous ne posiez une autre question, si c'est votre intention, j'aimerais que nous revenions au dernier point de mon exposé. Si l'on veut nous imposer le silence, si l'on ne peut proférer une seule parole avant la fin du discours, nous allons lutter contre cette mesure et notre lutte sera sans doute vaine. Mais si nous pouvons commencer à faire nos commentaires dès le moment où le ministre se lève pour parler, cela nous semble acceptable.

Je vais vous expliquer ce que nous n'aimons pas. J'ai l'expérience, maintenant, de trois ou quatre budgets en tant que membre du Conseil de direction de la tribune de la presse, et j'ai tenté de négocier avec le personnel de divers ministres et ministères. Je n'ai pas encore réussi à négocier face à face avec le ministre, bien que je l'ai demandé à plusieurs reprises. J'ai essayé encore cette année, en 1985, en rédigeant une lettre à cet effet, après avoir consulté les autres membres de mon Conseil, lettre où nous demandions la permission de discuter directement avec le ministre de son budget à venir. Nous avons pu déjeuner peu de temps après avec deux des adjoints du ministre, mais nous n'avons jamais eu accès au ministre lui-même directement. On nous a garanti une réponse en temps utile . . .

Le président: Puis-je vous interrompre un moment?

M. Burke: Oui.

Le président: Je pense que je ne vous suis plus. Aviez-vous organisé cette rencontre pour discuter du budget ou du huis clos?

M. Burke: Nous voulions discuter du budget, de la séquestration des journalistes, et des règles qui gouvernent cette séance à huis clos depuis l'arrivée du nouveau ministre.

[*Text*]

The Chairman: Yes.

Mr. Burke: An early response was guaranteed from his officials, saying they would get back to us and tell us what they thought of our ideas. What I discussed with them is essentially what I have discussed with you today. We received the response, in a form that said what the Department of Finance had done for the lock-up, two days prior to the budget of May 23, 1985. In other words, there was no time to come back with a counter proposal, no time to negotiate and definitely no access to the Minister. I think what we would like, as I said in my last point, is for either your committee to recommend or even the Department of Finance to chip in stone what the procedure will be for a budget, vis-à-vis the Parliamentary Press Gallery, the Members of Parliament and, if you wish, even interest groups. It is one headache we do not need every year, if I can put it that way.

• 1730

Mr. Ennis: It might be worth underscoring that when the embargo imposed unilaterally by Finance was broken, Finance came back to the gallery executive members and asked what we were going to do about it. We quite bluntly told them nothing because we were not a party to any negotiations. If I can use that somewhat vague term of our moral responsibility, we felt it did not exist because it was something that had been imposed unilaterally and we are not going to enforce their rules.

The Chairman: Is there any further comment from any of the three witnesses? Mr. Blackburn.

M. Blackburn (Jonquière): Non, merci monsieur le président.

The Chairman: I just want to pull you off topic slightly, just before I let you out of this little den here. The whole area of consultation is watched closely by you; it is very important to your roles. Are there any specific ideas or suggestions that you might toss out regarding the opening of the consultation process?

Mr. Burke: I do not know.

Mr. MacKenzie: Are you speaking about the opening the consultation process?

The Chairman: In other words, trying to get away from this secrecy problem where . . .

Mr. MacKenzie: I have a very simple rule which states that anything that moves the market should be secret. That is originally why the timing of the budget was as it was in the beginning. If it is perceived as something that is going to affect the market . . . I suppose you can spread that protectively and widely to retain secrecy, but that would be my benchmark.

[*Translation*]

Le président: Oui.

M. Burke: Les hauts fonctionnaires du ministre nous ont promis des réponses dans des délais raisonnables, et nous ont dit qu'ils nous fourniraient leurs réactions à nos idées. Nous avons abordé avec eux essentiellement les mêmes sujets que ceux qui ont été abordés ici aujourd'hui. Cette réponse, où il était question des règles mises au point par le ministère des Finances pour la séance à huis clos, nous est parvenue deux jours avant le dépôt du budget le 23 mai 1985. En d'autres termes, nous n'avons pas eu le temps de préparer une contre-proposition, ni de négocier, ni de parler directement au Ministre. Nous aimerions, comme je l'ai dit à la fin de mon exposé, que votre Comité prépare une recommandation, ou même que le ministère des Finances mette au point une fois pour toutes les règles qui s'appliqueront lors du dépôt d'un budget, et auquels se conformeront les membres de la Tribune de la presse parlementaire, les députés, et, si vous le désirez, les groupes qui représentent des intérêts particuliers. Nous nous passerions bien de ce casse-tête annuel, si je puis m'exprimer ainsi.

M. Ennis: Il serait peut-être utile d'insister sur le fait que quand le silence qui nous avait été imposé unilatéralement par le ministère des Finances a été rompu, les représentants du ministère ont demandé à la direction de la Tribune de la presse ce qu'ils entendaient faire. Nous leur avons répondu sans ambages que nous entendions prendre aucune mesure parce que nous n'avions participé à aucune négociation. Pour parler en termes plutôt vagues, nous ne ressentions aucune responsabilité morale parce que cette règle du silence nous avait été imposée unilatéralement et il ne nous appartient pas de faire respecter de telles règles par nos membres.

Le président: Est-ce que l'un ou l'autre des trois témoins aimeraient faire d'autres observations? Monsieur Blackburn.

Mr. Blackburn (Jonquière): No, thank you, Mr. Chairman.

Le président: Permettez-moi de vous demander votre avis sur un autre sujet, avant que je ne lève la séance. Vous surveillez étroitement tout ce qui a trait à la consultation; c'est très important pour le rôle que vous avez à jouer. Auriez-vous des idées ou des propositions précises à nous soumettre quant à l'élargissement de ce processus de consultation?

M. Burke: Je ne sais pas.

M. MacKenzie: Vous parlez d'élargir le processus de consultation?

Le président: Oui, en d'autres termes, tenter de régler les problèmes que pose le secret . . .

M. MacKenzie: J'ai une règle très simple qui stipule que toutes mesures pouvant influençer la bourse doit demeurer confidentielles. Voilà pourquoi on déposait, naguère, le budget à un moment de la journée plutôt qu'à un autre. Si l'on estime qu'il s'agit d'une mesure qui peut influençer les marchés . . . Je suppose que l'on pourrait tenter d'appliquer cette règle à toutes

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Ennis, did you have a comment?

Mr. Ennis: The gallery is in favour of anything which opens the process. We did not want to get too specific about what should be done because, after all, as much as in our hearts we may feel we have the capability to run this place, it is not our job.

The Chairman: I will not comment on that.

Gentlemen, may I thank you for your time and for your suggestions to us. We appreciate you coming in and appreciate you contributing to our deliberations on this subject. Thank you.

The committee will meet next Thursday at 9:30 a.m. The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

sortes de choses pour tenter de préserver le secret budgétaire, mais c'est là mon critère.

Le président: Monsieur Ennis, aviez-vous un commentaire?

M. Ennis: La Tribune est en faveur de toutes mesures qui rendraient le processus plus ouvert. Nous ne voulions pas faire de propositions trop précises, car malgré le fait que dans notre for intérieur, nous demeurons convaincus de pouvoir administrer la Chambre, ce n'est pas vraiment notre travail.

Le président: Sans commentaire.

Messieurs, je vous remercie du temps que vous avez passé avec nous et des propositions que vous nous avez soumises. Nous vous savons gré d'avoir bien voulu venir et d'avoir contribué à nos délibérations. Merci.

Le comité se réunira à nouveau jeudi à 9h30. La séance est levée.

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

The Honourable Don Johnston, P.C., M.P.

From the Parliamentary Press Gallery:

John D. Burke, President;

Arch MacKenzie, Bureau Chief, Canadian Press;

Fred Ennis, Bureau Chief of Newsradio and Director on the Press Gallery Executive.

L'honorable Don Johnston, C.P., député.

De la Tribune de la presse parlementaire:

John D. Burke, président;

Arch MacKenzie, chef de pupitre, La Presse canadienne;

Fred Ennis, chef de pupitre, «*Newsradio*» et directeur de la Tribune de la Presse.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 16

Thursday, November 21, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 16

Le jeudi 21 novembre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25785—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—(10)

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 21, 1985
(20)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 9:57 o'clock a.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Albert Cooper and Doug Lewis.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witnesses: *From the Canadian Labour Congress*: Murray Randall, Director, Research and Legislation; Dan O'Hagan, Senior Economist.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

Murray Randall made a statement and with the other witness answered questions.

At 10:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to 3:30 o'clock p.m. this afternoon.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 21 NOVEMBRE 1985
(20)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 9 h 57, sous la présidence d'Albert Cooper, (*président*).

Membres du Comité présents: Albert Cooper et Doug Lewis.

Également présent: *De la Bibliothèque du parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoins: *Du Congrès du Travail du Canada*: Murray Randall, directeur, Recherche et législation; Dan O'Hagan, économiste en chef.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Murray Randall fait une déclaration et avec l'autre témoin répond aux questions.

A 10 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 15 h 30 de cet après-midi.

Greffier de Comité

Nicole McMillan

Committee Clerk

AFTERNOON SITTING
(21)

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 3:33 o'clock p.m., the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn and Albert Cooper.

Alternate present: Vic Althouse.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witnesses: *From the Canadian Tax Foundation*: Douglas G. Sherbaniuk, Director; Stanley E. Edwards, Q.C.; Robert Couzin.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

Douglas G. Sherbaniuk made a statement and with the other witnesses answered questions.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(21)

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit à 15 h 33, sous la présidence d'Albert Cooper, (*président*).

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn et Albert Cooper.

Substitut présent: Vic Althouse.

Également présent: *De la Bibliothèque du parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoins: *De l'Association canadienne d'études fiscales*: Douglas G. Sherbaniuk, directeur; Stanley E. Edwards, c.r.; Robert Couzin.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Douglas G. Sherbaniuk fait une déclaration et avec les autres témoins répond aux questions.

At 4:27 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 16 h 27, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de Comité

Richard Rumas

Committee Clerk

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Thursday, November 21, 1985

• 0952

The Chairman: Ladies and gentlemen, I think we will start. My apologies to the witnesses that we are late in starting; as I explained to you earlier, we do have some difficulties in the morning, and members right now are occupied with several committees on the go. We appreciate you coming and we look forward to your comments. I would ask that you go ahead with your opening comments and then we will open it to questions after. Mr. Randall.

Mr. Murray Randall (Director, Research and Legislation, Canada Labour Congress): Thank you very much, Mr. Chairman. I should preface our brief opening remarks by saying that it is normal for an elected officer of the congress to attend at parliamentary committee hearings, but the officer that was supposed to be joining us today unfortunately got called away on a rather urgent matter yesterday and is unable to be here, obviously.

We do have a very short opening statement, and then my colleague and I—that is, Dan O'Hagan, from the research and legislation department—would be pleased to try to answer any questions you may have.

The Canadian Labour Congress thanks the committee for this opportunity to present some views on the budgetary process. As the discussion paper, *The Canadian Budgetary Process—Proposals for Improvement*, notes:

> The budget of today is a major event commanding national and even international attention. It is a complex, far-reaching statement of fiscal and economic policy with significant bearing on social policy. It signals the economic direction the government intends to follow.

As such, the budget has a major impact on our two million members, whether in their capacity as workers, consumers, or taxpayers. Consequently, as the nation's central labour body the CLC has a direct interest in the budget's content as well as the process through which it is determined.

As a general comment, we believe the discussion paper does a good job of identifying areas for improving and regularizing the budgetary and financial management system. It offers some useful suggestions on budget timing, borrowing authority, technical matters, provisional implementation of tax measures, the parliamentary process and budget secrecy, all of which have the effect of making the budgetary process more orderly, more predictable, and more subject to a regular annual cycle of consultations.

As an organization that attempts to exert some influence on budgetary matters, we are especially interested in the discussion paper's treatment of the budget date and the secrecy

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le jeudi 21 novembre 1985

Le président: Mesdames et messieurs, la séance est ouverte. Je m'excuse auprès des témoins de notre retard; nous avons de la difficulté à réunir nos membres ces matins-ci, car plusieurs Comités siègent en même temps. Nous vous remercions d'avoir accepté de comparaître et attendons avec plaisir vos observations. Si vous avez des commentaires préliminaires, veuillez les présenter, après quoi nous pourrons vous interroger. Monsieur Randall.

M. Murray Randall (directeur, recherche et législation, Congrès du travail du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président. Je voudrais d'abord expliquer que d'habitude, c'est un membre élu du Congrès qui assiste aux audiences des Comités parlementaires; toutefois, la personne qui devait se joindre à nous a dû malheureusement partir de toute urgence hier, et c'est pourquoi je la remplace.

Comme nos commentaires préliminaires sont très courts, mon proche collaborateur Dan O'Hagan et moi-même nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Le Congrès du travail du Canada remercie le Comité de lui avoir donné la possibilité d'exprimer son point de vue sur le processus budgétaire. Comme le document «Le Processus budgétaire canadien—Proposition d'amélioration» le fait remarquer:

> La présentation du budget de l'État est devenue un événement marquant, qui fait la manchette au niveau national et même international. Il s'agit d'un exposé vaste et complexer des politiques économique et financière, qui a d'importantes répercussions sur la politique sociale. Il indique la voie que le gouvernement entend prendre en matière économique.

Cela étant, le budget touche énormément nos deux millions de membres, qu'ils soient travailleurs, consommateurs ou contribuables. Par conséquent, en tant qu'organisme central du pays chargé des questions de travail, le CTC s'intéresse directement au contenu du budget de même qu'au processus qui permet de l'élaborer.

De façon générale le document de discussion réussit fort bien à identifier les points qui permettraient d'améliorer et de régulariser le système budgétaire et de gestion financière. Il offre des suggestions très utiles sur la date du budget, le pouvoir d'emprunt, des questions techniques, la préexécution fiscale, le processus parlementaire et le secret budgétaire, toutes ces suggestions tendant à régulariser le processus budgétaire, à le rendre plus prévisible et à le soumettre plus facilement à un cycle de consultations annuel et régulier.

Comme notre organisme tente d'exercer une certaine influence sur tout ce qui touche les questions budgétaires, nous nous intéressons tout particulièrement aux réflexions sur la date du budget et sur le secret budgétaire. En outre, nous

[*Text*]

question. In addition, we will offer some suggestions not explicitly covered by the paper.

• 0955

The CLC agrees with the notion that the budget ought to be presented at roughly the same time each year. Planning by government, Parliament, and interested parties should be enhanced by a more predictable budgetary cycle. We also agree that the budget presentations should not appear in the fall period, in order to avoid the obvious difficulties associated with summer consultations. Furthermore, while the government must retain the flexibility to introduce economic measures at other times during the year, we believe these too ought to be subject to as much consultation as possible.

It is not difficult to imagine that if there were an increase in the frequency of "mini-statements" about which there was inadequate consultation, there would be a corresponding increase in frustration and skepticism about the budget as the centrepiece and consultation leading thereto. The dependence on non-budgetary events should therefore be limited in the interests of maintaining the focus on a more regular budgetary cycle.

Budget secrecy: The tradition of budget secrecy clearly has imposed restrictions on the fullness of pre-budget discussions. Some redefinition of what constitutes secrecy would help to open up the process. We are attracted to the idea of the government issuing papers which outline options in areas it might be interested in pursuing, well in advance of the budget. In this way, comment can be forthcoming on matters which might otherwise escape attention until the budget announcement of government intention and commitment.

Some other thoughts: In no particular order of priority, we also make the following observations for the committee's consideration.

First, pre-budget secrecy can be a two-way street. Many groups and individuals wishing to influence budget priorities make a concious effort to have their views known to the general public, and there I would include the Canadian Labour Congress. However, given the noted importance of the modern budget, the committee should consider whether all pre-budget advice be obliged to be publicly disclosed. This would allow the advice and the source to be known prior to the budget. Of course, that would enable better comparison of that advice with the budget itself. We are attracted to the proposal advanced recently by the Government of Ontario in its discussion paper entitled *Reforming the Budget Process*; namely, that a standing committee be empowered to hold open pre-budget hearings in order to solicit views and formulate recommendations on revenue expenditure and tax policy.

Second, on budget day a lock-up for the media and representatives of the opposition parties in Parliament has become

[*Translation*]

proposerons des suggestions qui nous sont propres et qui n'apparaissent pas de façon explicite dans le document.

Le CTC souscrit à la notion de présenter le budget tous les ans à peu près à la même date. Le cycle plus prévisible du processus budgétaire permettrait au gouvernement, au Parlement et aux parties intéressées de mieux planifier. Nous trouvons nous aussi que la présentation du budget ne doit pas avoir lieu en automne, étant donné que les consultations d'été posent des difficultés évidentes. En outre, même si le gouvernement doit garder une certaine souplesse pour pouvoir présenter des mesures économiques à d'autres moments au cours de l'année, ces autres mesures devraient elles également faire l'objet de consultations, dans la mesure du possible.

S'il devait y avoir plus de «mini-déclarations» préparées sans qu'il y ait eu suffisamment de consultations, il est évident que la population serait de plus en plus sceptique et frustrée devant l'importance que l'on voudrait accorder au budget et aux consultations préalables. Les quasi-budgets devraient donc être limités, dans l'intérêt d'accorder toute l'importance voulue à un cycle budgétaire plus régulier.

Quant à la tradition du secret budgétaire, elle a clairement limité l'amplitude des discussions prébudgétaires. Au départ, il serait donc utile de redéfinir ce qu'est le secret budgétaire. L'idée de voir le gouvernement émettre des documents qui résument les options dans certains domaines particuliers, longtemps avant la présentation du budget, nous semble séduisante. Ainsi, il nous serait possible de commenter certaines questions qui nous auraient peut-être autrement échappé, tant que le gouvernement n'aurait pas annoncé ses couleurs dans son budget.

Nous allons maintenant présenter au Comité certaines observations, sans qu'elles soient énumérées dans un ordre de priorité.

Tout d'abord, le secret prébudgétaire peut être une arme à deux tranchants. Beaucoup de groupes et de particuliers qui veulent avoir leur mot à dire sur les priorités budgétaires, dont le Congrès du travail du Canada, déploient des efforts conscients pour faire connaître leur position au grand public. Néanmoins, étant donné l'importance remarquable qu'a prise récemment le budget, le Comité devrait se demander s'il ne serait pas souhaitable de rendre publiques toutes les communications prébudgétaires. Cela permettrait de faire connaître bien avant le budget la communication en question et d'où elle provient. En outre, cela permettrait évidemment de faire une bien meilleure comparaison entre la communication et le budget même. La proposition récemment déposée par le gouvernement d'Ontario dans son document de discussion intitulé «La réforme du processus budgétaire» nous séduit énormément; on y propose en effet qu'un comité permanent soit habilité à tenir des audiences publiques prébudgétaires afin de solliciter les opinions et de formuler des recommandations sur les dépenses de revenus et la politique fiscale.

Deuxièmement, il est devenu maintenant tout à fait accepté que les médias et les représentants des partis de l'opposition au

[*Texte*]

accepted practice. This is reasonable, given the need for immediate transmission of budget details to the public and for informed reaction in both the House and the media. We would recommend, though, that the rationale for the lock-up be extended to include organizations which have an obvious interest and are expected to provide instant reaction to budget measures. Implementation of this proposal could be difficult if the demand was overwhelming, but we believe criteria could be developed to ascertain entitlement to such a lock-up.

Third, with respect to budget design, we believe the government should strive for as much standardization and consistency as possible. For example, economic forecasts in which the Minister of Finance lays out projections for how the economy is expected to perform using various indicators, should be readily and easily compared with previous forecasts. This and other information should be presented in a manner which allows for better tracking from one budget to the next.

Fourth: Again with respect to budget design, we believe there should be a regular tax expenditure account which identifies these expenditures and their impact on government revenues. Also, we would recommend a job impact and tax incidence statement accompany any piece of economic legislation, but especially a budget. Such a statement would contain an estimate of the employment impact expected as a result of specific measures, as well as an estimate of impact on the tax load on various categories of taxpayers. This information would assist in the assessment of any particular measure's benefits and costs.

• 1000

Fifth, as former Prime Minister Pierre Trudeau said in 1971 with respect to reaction to the white paper on tax reform, "I suppose in a participatory democracy there will always be some whose voice is louder than others". The problem of louder voices and the unequal distribution of resources required to effectively participate in the budgetary process is something the committee could in part address. Consultation, though worthy, is dependent on access. We believe the committee should give some thought as to how smaller and less affluent organizations might be assisted in their efforts to influence budget-making.

We hope these few brief comments will add to the committee's deliberations on how to improve the budgetary process.

To reiterate, the discussion paper's direction to allow consolidation of views on government economic and social policy on a regular schedule is a positive step. It would not remove the need for other interaction between government and outside organizations on a variety of issues the year around, but it would during the same period each year have the virtue of concentrating everyone's energies on the major budget event.

[*Traduction*]

Parlement soient mis en quarantaine le jour même du budget. Cette pratique est évidemment raisonnable, étant donné que les détails du budget doivent être transmis immédiatement au public et que les représentants de la Chambre et des médias doivent pouvoir réagir de façon bien renseignée. Néanmoins, cette quarantaine devrait inclure les organismes dont les intérêts en la matière sont évidents et qui sont censés réagir immédiatement aux mesures budgétaires. Il serait évidemment difficile d'appliquer notre proposition si la demande de participation à la quarantaine était trop grande, mais il devrait être possible d'élaborer des critères d'admissibilité.

Troisièmement, en ce qui concerne la conception du budget, le gouvernement devrait chercher à atteindre autant que possible la normalisation et la cohérence. Ainsi, les prévisions économiques qui permettent au ministre des Finances de faire des projections sur la santé de l'économie grâce à divers indicateurs devraient pouvoir être facilement comparées aux prévisions précédentes. Toutes ces informations devraient donc être présentées de façon à ce qu'il soit possible de faire le lien d'un budget à l'autre.

Notre quatrième commentaire porte encore sur la conception du budget: il devrait y avoir un compte établi de dépenses fiscales qui identifie les dépenses et leurs répercussions sur les revenus du gouvernement. En outre, nous recommandons que toute loi économique, et particulièrement le budget, soient accompagnés d'une déclaration sur ses répercussions en matière d'emplois et de fiscalité. Cette déclaration servirait à évaluer les répercussions en matière d'emploi découlant de mesures précises, et servirait à évaluer le nouveau fardeau fiscal qui serait imposé aux diverses catégories de contribuables. Ainsi, il nous serait beaucoup plus facile d'évaluer les avantages et les coûts de toutes les mesures budgétaires.

Cinquièmement, comme le disait si bien le premier ministre Pierre Trudeau en 1971 devant la réaction au Livre blanc sur la réforme fiscale, «je suppose qu'une démocratie de participation permet à certains de parler plus fort que d'autres». Le Comité sera peut-être en mesure de résoudre en partie le problème de ceux qui parlent plus fort et celui de l'inégale distribution des ressources nécessaires pour participer avec efficacité au processus budgétaire. Si valable que soit la consultation, elle dépend de la liberté d'accès à nos dirigeants. Votre Comité devrait donc se demander comment il peut aider les petits organismes moins riches dans les efforts qu'ils déploient pour influer sur la préparation du budget.

Nous espérons que ces quelques observations serviront au Comité au cours de ses délibérations sur la façon d'améliorer le processus budgétaire.

Nous répétons que l'orientation du document visant à permettre le regroupement des idées sur la politique sociale et économique du gouvernement, en fonction de calendriers réguliers, constitue du progrès. Cela ne dispenserait pas le gouvernement d'avoir des contacts avec les organismes extérieurs tout au long de l'année sur diverses questions, mais cela permettrait de concentrer toutes les énergies sur l'événe-

[*Text*]

In conclusion, we urge the committee to move the discussion paper's agenda along and to further reflect on the suggestions we have made here today.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Randall. Your comments are very much directed at the paper and some of the concerns we have been dealing with in the past. I am quite intrigued by several of your comments.

Mr. O'Hagan, would you like to add anything at this point?

Mr. Dan O'Hagan (Senior Economist, Canadian Labour Congress): No, I do not think so, not at this point—perhaps when the discussion gets going.

The Chairman: All right. Mr. Lewis, do you want to begin the questioning?

Mr. Lewis: Thanks very much, Mr. Chairman. I find the presentation very easy to follow, which is very nice of you, and I have made some notes I would like to ask you about.

I like your idea of the publication of the pre-budget advice. Obviously that would be the written submissions. It could not take in give-and-take in discussions with the Minister, I would think; you are talking about written submissions from everybody, so that it would be a paper that is a compilation of all the budget submissions. That is a different thought. Do you want to expand on that at all?

Mr. Randall: I think in designing that particular proposal we recognized that there could be a downside to that. We think it has some merit, but we also recognize that in making it an obligation on individuals and organizations approaching the government in a pre-budget context that their proposals are going to be publicly released, we might create almost a subterranean problem in terms of approaches to the government that are non-written, if you will, or non-formalized. That question might have to be addressed in what we are suggesting.

We do think the discussion paper notes correctly that the budget is a major event, and anyone wishing to influence that major event ought to be prepared to have their advice and their recommendations made public before the fact. As I said, many organizations already do that, ourselves included.

Mr. Lewis: You circulate yours, do you, Mr. Randall?

Mr. Randall: We circulate it internally within our affiliated organizations and we make an attempt, not always successful, to try to generate some media coverage as well.

Mr. Lewis: I think it would be useful from the standpoint that then everybody would know where everybody else was coming from and be able to appreciate better the point of view of the other parties to the process.

Mr. Randall: That is right.

Mr. Lewis: As opposed to wondering, for example, where the Canadian Tax Foundation stood, or the Consumers'

[*Translation*]

ment budgétaire le plus important, chaque année au cours de la même période.

En conclusion, nous exhortons le Comité à faire avancer les discussions entourant le document et à réfléchir aux suggestions que nous avons émises aujourd'hui.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Randall. Vos observations touchent directement le document et reprennent certaines idées qui ont déjà été formulées. Mais vous m'avez intrigué à plusieurs reprises.

Monsieur O'Hagan, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Dan O'Hagan (économiste principal, Congrès du travail du Canada): Non, je ne le pense pas, pas tout de suite; j'attendrai peut-être que la discussion démarre.

Le président: Très bien. Monsieur Lewis, voulez-vous commencer?

M. Lewis: Merci beaucoup, monsieur le président. Votre exposé était très facile à suivre, ce dont je vous félicite; j'ai pris quelques notes pour pouvoir vous interroger.

J'aime bien l'idée que vous avez émise de publier les consultations prébudgétaires. Je suppose que vous entendez par là les mémoires écrits, et non pas les tractations avec le Ministre; je suppose que le document sur les consultations prébudgétaires consisterait en une compilation de tous les mémoires budgétaires envoyés par tous les intéressés. Pourriez-vous nous donner plus de détails sur cette proposition différente?

M. Randall: En élaborant cette proposition, nous étions prêts à reconnaître qu'elle comportait des désavantages. Elle est évidemment valable, mais en faisant accepter par les particuliers et les organismes qui présentent au gouvernement des propositions dans un contexte budgétaire qu'elles seront rendues publiques, nous pourrions créer un problème sous-jacent, celui des consultations verbales et officieuses. Cela vaudrait peut-être la peine de se le demander.

Le Livre blanc note cependant à juste titre que le budget est un événement d'importance et que quiconque cherche à y influer devrait être prêt à voir ses recommandations et propositions rendues publiques avant l'annonce du budget. Je répète que beaucoup d'organismes le font déjà, y compris nous-mêmes.

M. Lewis: Monsieur Randall, vous faites circuler votre prise de position?

M. Randall: Nous la faisons circuler de façon interne chez nos membres affiliés et nous tentons également d'attirer l'attention des medias, ce qui ne réussit pas toujours.

M. Lewis: Cela pourrait être utile, parce que chacun saurait à quoi s'en tenir et comprendrait beaucoup mieux la position de l'autre.

M. Randall: C'est exact.

M. Lewis: Au lieu de vous demander quel peut être le point de vue de l'Association canadienne d'études fiscales ou celui de

[*Texte*]

Association of Canada, if you happened to get a copy of their paper, fine, but this way you would at least have it all in one place.

The Chairman: Mr. Lewis, may I just come in on this?

Mr. Lewis: Sure.

• 1005

The Chairman: One of the comments we have had from several of our witnesses who have come before us is that in the consultation process, up to now, when they have gone in to meet with the Minister, officials or whomever, they have never known what kind of response they are getting—they go in and try to cover the whole field because they do not know what the department is thinking, they do not know what the Minister is thinking, and it seems to me this relates right to that.

If you were then able to understand the whole process of what everybody was doing, it would solve that problem. Have you had similar experiences? I assume you have been consulted on budgets. Have you had the same sort of experience the other witnesses have?

Mr. Randall: Certainly, to a certain extent, you do feel in those situations that you are talking in somewhat of a vacuum. The Minister or an official may make some opening general remarks to set the meeting in some kind of context, and generally there is an exchange after we put forward some points of view.

My experience has been that you often leave those kinds of meetings feeling you really do not have an idea of what kind of reception there has been to your comments and it could be that the Minister is somewhat constrained at that point in time from making any explicit, direct comments. But yes, there is a certain sense of frustration leaving meetings like that and really not... and furthermore, not knowing in all cases whether your comments are adequately addressing what may be on the government's mind.

Mr. Lewis: I understand the vacuum, but I am not sure how you would change the process. Far too often, it seems to me, after a budget we will say the Minister did not adopt our suggestion. People are saying the Minister did not listen to their suggestions when really what they are saying is the Minister did not adopt their suggestions. I guess if a Minister reacted favourably to everybody on everything you would go away feeling better, but obviously that would be one hell of a budget.

Mr. Randall: It is not so much getting a favourable reaction; it is often getting any reaction at all.

Mr. Lewis: Oh, I see what you mean. So you do not even know whether they are thinking seriously...

Mr. Randall: Yes, often that is the case. And discussion papers, standing committee hearings—those sorts of tactics may help to open up the process more.

[*Traduction*]

l'Association des consommateurs du Canada, vous auriez toutes les positions réunies dans un seul document, à moins évidemment que vous n'ayez réussi à mettre la main sur les mémoires de chacun de ces organismes.

Le président: Monsieur Lewis, puis-je intervenir?

M. Lewis: Bien sûr.

Le président: De nombreux témoins nous ont dit qu'au cours des consultations, en présence du ministre et de ses fonctionnaires, ils ne savent jamais à quelle réaction il leur faut s'attendre; en effet, il semble qu'ils tentent chaque fois de couvrir l'ensemble du domaine, parce qu'ils ne savent pas quelle est la position du ministère, ni celle du ministre. N'est-ce pas là le problème dont vous parlez?

Si vous pouviez comprendre l'ensemble de la situation et savoir quelle est la position de chacun, cela résoudrait le problème. Votre expérience est-elle semblable? Je suppose que l'on vous a consulté lors des budgets. Partagez-vous l'opinion des autres témoins?

M. Randall: Vous avez raison. Dans une certaine mesure, on a l'impression de parler dans le vide. D'habitude, le ministre ou un de ses fonctionnaires ouvre la réunion par des observations d'ordre général, afin de situer le contexte. Nous répondons en présentant notre point de vue, après quoi il y a discussion.

D'après mon expérience, ces réunions se terminent souvent sans que l'on ait vraiment une idée de la façon dont on a accueilli vos commentaires; peut-être la raison en est-elle que le ministre ne peut ouvertement faire de commentaires directs à ce moment-là. Mais j'avoue que ces réunions nous laissent sur notre faim; en outre, nous ne savons pas non plus si nos observations répondent directement à ce qui intéresse le gouvernement.

M. Lewis: Vous avez l'impression de parler dans le vide, mais comment peut-on faire pour changer la situation? Trop souvent, immédiatement après la présentation du Budget, les organismes prétendent que le ministre n'a pas tenu compte de leurs suggestions. Ils prétendent que le ministre ne les a pas écoutés, alors qu'au fond, le ministre n'a tout simplement pas adopté leurs suggestions. Si le ministre réagissait favorablement à toutes les suggestions émises lors de ces réunions, cela ferait sans doute grand plaisir à tous les organismes, mais cela ne ferait pas un très bon Budget.

M. Randall: Il ne s'agit pas tellement que l'on réponde favorablement à nos suggestions; tout ce que nous cherchons, c'est une réaction, quelle qu'elle soit.

M. Lewis: Ah, je vois. Donc, vous ne savez même pas si l'on prend au sérieux...

M. Randall: Oui, c'est souvent le cas. Et nous pensons que les documents de discussion et les audiences du Comité permanent peuvent aider à rendre le processus encore plus public.

[*Text*]

Mr. Lewis: I like the publication of all the pre-budget advice, but I have some problems with the standing committee process in that I wonder if that would not set up a parallel group to the group which eventually has to decide on the budget—that would be my concern. Then you would have a conflict within a government on that, which I do not think is healthy.

Mr. O'Hagan: I think you are right. Under the parliamentary system, ultimately somebody has to decide and somebody has to take the political consequences for making a decision, and that obviously has to be the Minister. You can set up some kind of committee process as an information-gathering process, but I would think the people who want input into the budget are going to want to have input into the Minister's thinking.

Mr. Lewis: Yes, as well as the standing committee.

Mr. O'Hagan: Yes, that is not going to change. Regardless of whether you have a committee system or not, you will confront the problem of budget secrecy—which is really the point we have difficulty with. Having been through a few of these pre-budget consultations—Murray would agree with me, I am sure—we find them remarkably unsatisfactory because it is not clear exactly where the Minister's thinking is going. It is a remarkably unsatisfactory process because you are giving the Minister advice on things which he may not in fact have at the top of his list of priorities at any given time.

We go to see the Minister, we make comments about the general overall economic direction the government is going and then we make some comments about specific technical matters—tax policy, perhaps, or in our case things like the taxation of northern benefits, for instance. It is difficult to know whether that is something the Minister has time or energy to think about at that given time if he is putting together a package.

So we make suggestions to the Minister about things we may not get a response on, and it is not clear at the time whether we are not getting a response because the Minister is uninterested in that topic, or whether our specific suggestions on the topic are not the suggestions he wants to hear. And I think at some point you have to confront this question of budget secrecy.

• 1010

Mr. Lewis: You are talking about budget . . . We are finding the term "budget secrecy" is . . .

Mr. O'Hagan: It is a pretty big term, is it not?

Mr. Lewis: Yes. There is the budget secrecy after it is printed, and the follow-up and . . .

Mr. O'Hagan: Yes, the technical process.

Mr. Lewis: —the garbage, and what we have to do as politicians, as opposed to what you are interested in: having an input into what comes out of the budget. What the Minister

[*Translation*]

M. Lewis: J'aime bien l'idée de publier toutes les consultations pré-budgétaires; mais je ne suis pas sûr si la tactique de passer par un comité permanent soit la bonne. En effet, cela ne revient-il pas à mettre sur pied un groupe parallèle à celui qui doit effectivement prendre les décisions au sujet du Budget? Il me semble que cela pourrait alimenter un conflit dans les rangs mêmes du gouvernement, ce qui n'est pas très sain.

M. O'Hagan: Vous avez sans doute raison. Dans le régime parlementaire, il faut que quelqu'un prenne la décision finale et en assume les conséquences politiques: et ce doit être le ministre. On peut toujours se servir des comités pour recueillir de l'information, mais ceux qui veulent vraiment participer à l'élaboration du Budget voudront communiquer directement avec le ministre.

M. Lewis: Oui, mais on pourrait passer également par l'intermédiaire du Comité permanent.

M. O'Hagan: Oui, cela ne doit pas changer. Mais que l'on passe par l'intermédiaire d'un comité ou non, le problème du secret budgétaire ne disparaîtra pas pour autant; c'est justement cela qui nous préoccupe. Pour avoir assisté à quelques-unes de ces consultations pré-budgétaires avec le ministre—et mon collègue sera sans doute d'accord avec moi—j'avoue les trouver remarquablement frustrantes, puisqu'on ne sait jamais exactement ce que pense le ministre. Cela nous laisse extrêmement mal à l'aise, puisque nous ne savons jamais si ce que nous disons au ministre correspond à ce qu'il considère comme étant prioritaire à ce moment-là.

Nous rencontrons le ministre, puis nous parlons de l'orientation économique générale du gouvernement, après quoi nous commentons certaines questions techniques précises, comme la politique fiscale ou—ce qui nous intéresse particulièrement—la taxation des allocations dans le Nord, par exemple. Or, il est difficile de savoir si le ministre a le temps ou l'énergie de penser à ces questions-là, surtout s'il essaie d'élaborer un train de mesures.

Par conséquent, nos suggestions au ministre tombent peut-être dans le vide, et il nous est impossible de savoir si l'absence de réaction provient d'un manque d'intérêt de sa part, ou si tout simplement nos suggestions ne sont pas celles qu'il souhaite entendre. Et cela devient purement une question de secret budgétaire.

M. Lewis: Vous parlez de secret budgétaire . . . L'expression nous semble . . .

M. O'Hagan: C'est très vague, comme expression, n'est-ce pas?

M. Lewis: En effet. On parle de secret budgétaire, une fois que le document est imprimé et avant qu'il soit . . .

M. O'Hagan: Oui, il s'agit du processus technique.

M. Lewis: . . . et il y a, d'une part, le secret budgétaire qui s'applique à nous, en tant que politiciens, et celui qui s'applique à vous, qui cherchez à intervenir dans la préparation de ce

[*Texte*]

obviously does not want out on the street too soon, shall we say . . .

Mr. O'Hagan: Yes, there are obviously definitions. There are levels of budget secrecy. It is not clear exactly how one grapples with this question of budget secrecy. What exactly does it mean? At some point the Minister has to keep something secret, obviously—his political directions.

Mr. Lewis: That might lead me to my second question, Mr. Chairman. You made comment about the extension of the lock-up.

The Chairman: Just before you get into that, can I come back one more time on this? One of the things we have had suggested to us is that if we work on this timetable, say of the January and February budget, that early in September, when the House comes back after the summer recess, the Minister of Finance makes a statement to the House on sort of a state of the economy: a talk about where things are at and what is happening, the concerns he or she may have, where things are going to go. My question to you is: If we were to do that, and recommend that, would it help you to focus your discussions a little more on the pre-budget consultation process, and then take, say to a committee or whatever, your input? Would that help you focus your discussion and your concerns?

Mr. Randall: I think this would be helpful very briefly. It would help to set a context for the next two or three months of consultation. Perhaps in addition to a publication that might elaborate on that statement. Yes, this probably would be a helpful beginning, shall we say, each year to the consultation process.

Mr. Lewis: It may include in it some thoughts the Minister might have as to information he or she wants in the consultation process.

Mr. Randall: Exactly.

Mr. Lewis: In other words, he or she could ask what we are going to do about job training; what we should do about our housing problem—maybe on a very broad basis, but in some areas maybe specific vis-à-vis northern benefits.

Mr. Randall: Yes.

Mr. O'Hagan: That is a good example. I think part of our problem is, as I mentioned before, when we have had the opportunity to consult with the Minister we find ourselves commenting, at the beginning at least, on fairly broad economic questions. In fact, most of our discussions with the Minister of Finance in the last couple of years have revolved mostly around these broad economic questions. What priorities should you give to deficit cutting and job creation, for instance? In any given budget, there are two levels of treatment of subjects. There is the general question of what economic direction the government is going in, and then there are a series of what you might call more narrow questions, although they are very important. We find ourselves talking to the government mostly on the broad economic questions, and

[*Traduction*]

budget. Ce que le ministre ne voudrait pas avoir divulgué trop tôt, par exemple . . .

M. O'Hagan: Oui, c'est un problème de définition. Il est clair que le secret budgétaire comporte des degrés. Mais qu'est-ce qu'on entend véritablement par secret budgétaire? Il est évident que le ministre doit tenir secrètes certaines choses, comme son orientation politique.

M. Lewis: Cela m'amène à poser ma deuxième question, monsieur le président. Vous avez parlé d'étendre, le huis-clos.

Le président: Auparavant, me permettez-vous de continuer dans le même ordre d'idées quelques instants? Nous pourrions adopter un échéancier prévoyant le dépôt du budget en janvier ou en février, on nous a suggéré, notamment, qu'au début septembre, c'est-à-dire après l'intersession estivale, le ministre des Finances fasse une déclaration à la Chambre sur l'état de l'économie; le ministre pourrait alors expliquer où en est l'économie, quelles sont ses préoccupations à cet égard et quelle est l'orientation qu'il souhaiterait lui donner. Donc, si nous devions recommander cet échéancier, cela vous aiderait-il un petit peu plus à concentrer vos discussions sur le processus de consultation pré-budgétaire, quitte par exemple à ce que vous deviez vous présenter devant un comité par la suite? Cela vous aiderait-il à préciser vos discussions et vos préoccupations?

M. Randall: Cela nous aiderait sans doute pendant un court laps de temps. Cela servirait à définir le contexte des deux ou trois mois de consultations qui suivraient. Une publication pourrait peut-être venir s'ajouter à la déclaration du ministre à la Chambre. Ce serait sans doute un bon point de départ chaque année, au début des consultations.

M. Lewis: Le ministre pourrait y expliquer quelles sont les informations qu'il souhaite recevoir au cours des consultations.

M. Randall: Exactement.

M. Lewis: Autrement dit, il pourrait vous demander quelles sont vos intentions en matière de formation et d'emploi, et—de façon générale—en matière de logement, tout en étant plus précis en ce qui concerne les indemnités versés aux habitants du Nord.

M. Randall: En effet.

M. O'Hagan: C'est un excellent exemple. Le problème vient de ce que, notamment, chaque fois que nous avons pu rencontrer le ministre, nous nous trouvions obligé, au tout début du moins, de parler des grandes questions économiques. En fait, c'est là-dessus que se sont concentrées la plupart de nos discussions avec le ministre des Finances, au cours de ces dernières années. On se demandait, par exemple, quelle priorité il fallait accorder au remboursement du déficit et à la création d'emplois? Quel que soit le budget, il y a deux niveaux de discussions. On doit d'abord se demander quelle est l'orientation économique du gouvernement en général, après quoi on passe à des questions plus précises, bien que toujours aussi importantes. Or, la plupart du temps, nous n'avons jamais pu dépasser les grandes questions d'orientation

[*Text*]

we generally find by the time we get some of the more specific questions, the time has run out.

As I say, I think part of the problem is that budgets are generally taken to deal with both of these issues. In fact, the government's economic direction does not change every year. It does not change with every budget. If that were the case, the business community and the citizens of Canada would be pretty upset. Governments do not change their basic economic direction every 12 months. However, we find ourselves making the same points 12 months later to the Minister of Finance on economic policy. There is no special secret that on broad economic issues we have rarely agreed with the government in recent times in terms of deficit cutting, job creation, and so on. We find ourselves talking with the Minister of Finance about these issues, and by the time we get to some of the issues on which we might have some kind of consensus, the time has run out.

It might be useful to think in terms of separating these two levels of concern. Perhaps the Minister should make an annual statement on broad macro questions, and then separate out some of the narrow questions: tax questions, reform of the tax system, taxation of northern benefits, housing policy, and so on. It might make the discussion more fruitful if we understood when we went to see the Minister that the discussion is not open on general broad economic questions. Those already have been dealt with at another time and in another place. Let us deal with some of the narrower issues now.

Mr. Lewis: That is a good point.

Mr. O'Hagan: Essentially, conceptually, separate out the two levels of issues.

• 1015

Mr. Lewis: Okay. I would like to touch briefly on the pre-budget lock-up and then go to another point if I may, Mr. Chairman.

We have had discussions with other parties on the pre-budget lock-up. How would you see it working from your standpoint as an interested party, having in mind the concerns any government would have vis-à-vis information getting out to the public that might benefit a party unfairly?

Mr. Randall: Well, I think we . . .

Mr. Lewis: I will even, if I may, also go so far as to say that Ministers of Finance, in my experience of six and a half years, legitimately want to be able to stand there and put blood, sweat and tears into their speech and go through the speech fully without finding halfway through that we will now cut away from the Minister of Finance to take the President of the Chamber of Commerce's viewpoint. I think that is fair ball; that is a part of the tradition. Also, I think the Minister should be given his due on that one.

[*Translation*]

économique, afin de pouvoir attaquer les questions plus précises, faute de temps.

Le problème vient de ce que, notamment, les budgets sont considérés sous ces deux angles. Or, l'orientation économique du gouvernement ne change pas chaque année, ni avec chaque budget. Si c'était le cas, les entrepreneurs et les Canadiens en général, n'en seraient certainement pas satisfaits. Les gouvernements n'ont pas à changer leurs orientations économiques de base tous les douze mois. Et pourtant, tous les douze mois, il se trouve que nous répétons les mêmes arguments en matière de politique économique au ministre des Finances. Ce n'est un secret pour personne pour ce qui concerne les grandes questions économiques, nous avons rarement été d'accord avec le gouvernement, au cours des dernières années, sur la priorité à accorder au remboursement du déficit, ou à la création d'emplois, notamment. C'est ce dont nous parlons avec le ministre des Finances, et il ne reste généralement plus de temps pour passer aux questions sur lesquelles nous pourrions peut-être tomber d'accord.

Peut-être devrions-nous faire la distinction entre ces deux ordres de préoccupations. Le ministre devrait peut-être faire tous les ans une déclaration sur les grandes questions de macro-économie, puis parler de façon plus précise des questions plus définies comme la fiscalité, la réforme du régime fiscal, la taxation des allocations dans le Nord, la politique du logement, etc. Nos réunions seraient certainement plus fructueuses, s'il était bien entendu au départ que nous n'avions pas à parler au ministre des grandes questions d'économie. Puisque celles-ci auraient déjà fait l'objet d'une déclaration ailleurs et à un autre moment, nous pourrions alors passer à des échanges de vues sur des questions plus précises.

M. Lewis: C'est un argument qui se vaut.

M. O'Hagan: En fait, cela revient à séparer les deux niveaux de débats.

M. Lewis: Bien. J'aimerais maintenant parler brièvement du huis-clos pré-budgétaire, avant d'aborder d'autres questions, monsieur le président.

Nous en avons déjà parlé avec d'autres témoins, mais j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Le gouvernement aurait-il intérêt à divulguer des informations susceptibles de favoriser indûment certains groupes?

M. Randall: Je pense que . . .

M. Lewis: J'irais même jusqu'à dire que tous les ministres des Finances que j'ai connus, depuis six ans et demi que je suis ici, tiennent, avec raison d'ailleurs, à suer personnellement sang et eau pour préparer leur propre discours du budget, sans devoir, en plein milieu, substituer à son opinion celle du président de la Chambre de commerce. Je pense que c'est normal, cela fait partie de la tradition. Le ministre devrait avoir la part qui lui revient.

[*Texte*]

Mr. Randall: I do not disagree with that at all. As to your question about the pre-budget lock-up and questions of disclosure, we would not expect to be treated any differently than the media and the representatives of the opposition parties. As I understand it, normally these lock-ups go on for about three or four hours immediately prior to the Minister standing in the House, and there is an embargo on information revealed during that lock-up. I think we would be obliged to respect that, be expected to respect that, and would respect that.

I can understand the anxiety about extending the lock-up to a broader range of people than just media representatives and political party representatives. But I think it would be a worthwhile thing, at least on a trial basis, to do in the best interests of having better informed reaction, shall we say, both the night of the budget and the following day, when there is particularly intense interest. It is another thing to talk about follow-up reaction of the budget in the weeks and months following, but there is a lot of pressure, quite frankly, on organizations like ourselves—and we are not alone—to have some instantaneous reaction, not just for the media but for our own constituencies. We would be prepared certainly to give our assurances that we would respect the problem you have identified and would be at the top of the Minister's list of concerns about releasing information prior to when it ought to be released.

Mr. Lewis: All right. Thank you.

The Chairman: As a supplementary to that, with a broadened consultation process does the need for the lock-up begin to diminish?

Mr. Randall: No, I think quite frankly it is just the same, regardless of what the consultation process looks like. Until that budget is written in stone and about to be delivered, we are still largely in the dark. We may have some signals and there may be some relatively informed speculation, but the details of the budget are still an unknown quantity. All we are really asking for is an extra three or four hours, literally, to examine the budget, and thereby be in a position, when the Minister is finished standing in the House and delivering his speech, to stand in front of the mikes and the newspaper people and look relatively intelligent.

Right now, just to let you know, we get budget documents when the Minister stands in the House; the moment he stands is when we get the documents. We are scrambling for the next hour and that is . . .

Mr. Lewis: You get them then?

Mr. Randall: Yes.

The Chairman: So do we as MPs, technically.

Mr. Lewis: Yes, but wait a minute. Yes, so you get them then . . .

Mr. Randall: Yes.

• 1020

Mr. Lewis: I did not realize you got them then. I would make two points about what you are saying. First, I think if

[*Traduction*]

M. Randall: Je suis tout à fait d'accord avec vous à ce sujet. En ce qui concerne le huis-clos pré-budgétaire et la divulgation du contenu du budget, nous ne demandons pas à être traités différemment des journalistes et des représentants des partis d'opposition. Ces huis-clos ont généralement lieu pendant les trois ou quatre heures qui précèdent immédiatement la présentation du budget à la Chambre, par le ministre, et pendant cette période de huis-clos, aucune information ne doit être révélée au public. Nous serions donc assujettis à cette règle, ce qui serait tout à fait normal.

Je comprends que certaines personnes s'affolent lorsque l'on parle de ne plus limiter le privilège du huis-clos aux seuls journalistes et représentants des partis politiques. Cependant, j'estime qu'il vaut la peine d'expérimenter au moins cette solution, qui permettrait d'avoir des réactions mieux informées le soir du budget et les jours suivants. La chose est différente pour les réactions formulées des semaines ou des mois plus tard, mais le soir même du budget, et les jours qui suivent, il est franchement très difficile pour des organismes comme le nôtre de se prononcer immédiatement sur un budget. Nous serions en tout cas tout à fait disposés à respecter ce huis-clos, compte tenu des problèmes que vous avez identifiés, et à ne divulguer les informations obtenues que le moment voulu.

M. Lewis: Très bien. Merci.

Le président: En guise de question supplémentaire, puis-je vous demander si l'élargissement du processus de consultation diminue d'autant la raison d'être d'un huis-clos?

M. Randall: Non, cela ne change rien, quel que soit le processus de consultation que vous envisagez. En effet, tant que la version définitive du budget n'est pas rédigée, nous ne savons pas ce qu'il contiendra. Certes, nous pouvons déceler certains signes avant-coureurs, anticiper certaines choses, mais le détail du budget reste inconnu. Tout ce que nous demandons, donc, c'est trois ou quatre heures de plus, en fait, pour étudier le budget, afin d'être mieux préparé, une fois que le ministre aura fini de présenter son budget à la Chambre, à affronter intelligemment les micros et les journalistes.

À l'heure actuelle, on ne nous communique les documents budgétaires qu'au début du discours du ministre. Imaginez la ruée pendant l'heure qui suit . . .

M. Lewis: Vous les obtenez à ce moment-là?

M. Randall: Oui.

Le président: Comme les députés, en théorie.

M. Lewis: Oui, mais un instant. Vous les obtenez à ce moment-là, donc . . .

M. Randall: Oui.

M. Lewis: Je ne le savais pas. J'en conclus donc, comme vous, que vous seriez mieux à même de comprendre le Budget

[*Text*]

you had sufficient time to review the entire scope of the budget rather than getting them when the Minister stands, you might have a better opportunity to understand the entire budget. Then you could see what its entire scope is, rather than zeroing in on the one area that is of interest to you and making a snap decision for or against.

Mr. Randall: Precisely.

Mr. Lewis: This leads me to the second point. There was a leader of a national organization, who shall go nameless, who made certain comments on budget night, when I was in opposition. He did one heck of a lot of back-tracking on the second and third days and afterwards to avoid this too.

Mr. O'Hagan: I would think the government especially would be interested in making sure that budget night comment was well informed. Murray is right; we and other national organizations are under tremendous pressure to say something definite on budget night. I think a lot of us find ourselves in a position where we are under pressure to say something, and to come to a definite opinion about some of the items in the budget, although we do not have enough time to have thought about them for very long. I can appreciate that somebody might succumb to such pressure and then find a couple of days later that their opinion maybe had changed, but that they were pretty reluctant to admit that their opinion had changed. Now, our government might find it in its interests to try to increase the level of informed discussion on budget night as a way of making sure that the discussion in subsequent weeks was informed as well.

Mr. Lewis: Exactly.

Mr. O'Hagan: It is a problem. You turn on the television on budget night and there are all kinds of people making very categorical statements about a budget they have not had in their hands for very long. I cannot imagine that it is very good for the political process at all.

Mr. Lewis: No matter who is the goat. How does your lock-up work? Where do you go physically to get these papers from the Department of Finance people?

Mr. Randall: Well . . .

Mr. O'Hagan: It is not a lock-up. We are not in a lock-up per se.

Mr. Lewis: Are they released to you, sir?

Mr. Randall: We have had various experiences. Our representatives have picked up documents at Place Bell Canada, where the Department of Finance is located, or here in the House. There have been places identified where budget documents can be picked up and they are released . . .

Mr. Lewis: You can pick them up standing in the hall?

Mr. Randall: No, it is not quite like that. We may go off to a room here somewhere on the Hill, or we may go off to a nearby hotel. Basically, we have the duration of the budget

[*Translation*]

si l'on vous donnait suffisamment de temps pour l'examiner, plutôt que de vous communiquer des documents correspondants à la dernière minute, lorsque le ministre commence son discours. Ainsi, vous auriez le temps de déterminer l'objectif général et les conséquences du Budget, plutôt que de fonder votre critique générale du Budget sur le domaine qui vous intéresse tout particulièrement.

M. Randall: Exactement.

M. Lewis: Cela m'amène à ma deuxième question. Lorsque j'étais dans l'opposition, je me souviens que le soir de la présentation d'un budget, le dirigeant d'un organisme national, que je ne nommerai pas, avait fait certaines observations, sur lesquelles il a dû revenir deux ou trois jours plus tard.

M. O'Hagan: À mon avis, le gouvernement a lui aussi tout intérêt à ce que les critiques formulées le soir même du budget soient bien informées. Murray a tout à fait raison. Bon nombre d'organismes nationaux comme le nôtre ont beaucoup de mal à arrêter une position bien définie le soir même du Budget. Bien souvent, on nous presse de dire quelque chose, d'arrêter une position bien déterminée sur certains chapitres du Budget, alors que nous n'avons pas eu suffisamment le temps d'y réfléchir. Je comprends que certaines personnes puissent céder à ce genre de pression et être obligées, quelques jours plus tard, de revenir sur ce qu'elles ont dit, bon gré mal gré. Mais je pense que notre gouvernement aurait tout intérêt, lui aussi, à s'assurer que les discussions qui ont lieu le soir du Budget sont bien documentées, de sorte que les débats ayant lieu au cours des semaines qui suivent le seraient également.

M. Lewis: Exactement.

M. O'Hagan: C'est un problème. À la télévision, le soir du Budget, toutes sortes de personnes viennent faire des déclarations très catégoriques sur le contenu d'un discours dont ils ont le texte depuis peu de temps. Je ne pense pas que cela soit très positif pour le processus politique.

M. Lewis: Quel qu'en soit le responsable, j'aimerais savoir comment fonctionne votre huis-clos. Dans quelle salle vous rendez-vous pour obtenir les documents du ministère des Finances?

M. Randall: Eh bien . . .

M. O'Hagan: Ce n'est pas à huis clos, à proprement parler.

M. Lewis: Ces documents vous sont-ils communiqués?

M. Randall: Les circonstances varient souvent. Il est arrivé que nos représentants aillent se procurer ces documents à la Place Bell Canada, où se trouve le ministère des Finances, ou ici même, à la Chambre. On nous indique généralement à quel endroit nous pouvons nous procurer les documents du Budget . . .

M. Lewis: Vous pouvez donc aller les chercher et attendre ensuite dans le couloir?

M. Randall: Non, ce n'est pas tout à fait ainsi que cela se passe. Nous pouvons nous rendre dans une salle, sur la Colline parlementaire, ou nous pouvons aller dans un hôtel voisin. Pour

[*Texte*]

speech to analyse what is there. As you well know, budgets are tending to grow in size with supplementary documents attached to them. We not only analyse the information, but also we brief our principals, in other words, the spokespersons that we have to . . .

Mr. Lewis: It is awfully herky-jerky, is it not?

Mr. Randall: It is less than satisfactory, which is why we have made attempts in the past to try to get into lock-ups. Of course, we have been told that there simply just was not access because it was reserved for the media and for, probably, two or three representatives of the opposition parties.

Mr. O'Hagan: I think there is another problem in addition to the time problem. Organizations like ours have a relatively small number of staff. For instance, we have a research department made up of six people, not all of whom deal with economic matters. So we find ourselves in a position on budget night where we do not have very much time or very much staff. There may be a stack of budget documents several inches thick to go through very quickly and in many cases in a very unsatisfactory manner.

It might be a good idea to have some of the technical people involved in drafting the budget available before the budget as they are for the media, in some cases. They could explain some of the more technical and hard-to-understand parts of the budget. I find myself sometimes on budget night looking at things and being not quite clear what the implications are. I think I probably could have clarified some of those things with a couple of well-put questions to somebody who was involved with the drafting of the budget. But those people are obviously not available on budget night. They may be available some days after the budget. It would be nice to have access to some of those kinds of people.

• 1025

So it is not just a question of time; it is a question of access to people with technical knowledge of some of the budget items as well. We certainly do not have that, and I would think most non-governmental organizations do not have it either.

Mr. Lewis: Thank you. Mr. Chairman, I have one question if I may, and then I have to go back to my office to get ready to spend the day in the House.

I am not trying to put words in your mouth, because you referred directly to the comment I am going to make; I would like to ask you to elaborate on it. In your opening remarks you referred directly to it.

We had a previous witness, a university professor, who inferred that the certainty we were seeking was only for the sake of lawyers and accountants. You made the point that your organization would like to see a certainty as to the time of a budget presentation, and I am not sure whether or not you said the legislation going into effect. I have been sitting here on this committee out of personal interest from my years before when I in fact was a lawyer and accountant and I had employers,

[*Traduction*]

analyser ce Budget, nous disposons en général du temps que dure le discours de présentation du budget. Comme vous le savez, les budgets ont tendance à être de plus en plus épais, avec tous les documents supplémentaires qui y sont annexés. Nous analysons toutes ces informations et nous préparons également ceux qui vont parler en notre nom . . .

M. Lewis: Tout cela me paraît assez peu ordonné.

M. Randall: Cette solution n'est pas du tout satisfaisante, et c'est la raison pour laquelle nous avons essayé à plusieurs reprises d'être admis au huis-clos. Bien sûr, on nous a répondu que cela était impossible car seuls les journalistes et deux ou trois représentants des partis d'opposition y étaient admis.

M. O'Hagan: Il n'y a pas que le problème de temps. Des organismes comme le nôtre ont relativement peu de personnel. Par exemple, notre service de recherche comprend six employés, qui ne s'occupent pas tous de questions économiques. Par conséquent, le soir du budget, nous nous trouvons dans une situation telle que nous avons très peu de temps et très peu de personnel. Il arrive que la pile de documents budgétaires ait plusieurs pouces d'épaisseur, et nous n'avons donc tout simplement pas le temps voulu pour étudier tout cela de façon satisfaisante.

Il serait utile que, le soir du budget, nous puissions avoir accès, au même titre que les journalistes, dans certains cas, à certains des spécialistes qui ont participé à la préparation du budget. Ainsi, ils pourraient nous donner des explications sur les aspects les plus techniques et les plus ésotériques du budget. Parfois, le soir du budget, je lis des passages dont je n'arrive pas à saisir les conséquences. Il nous serait donc utile de pouvoir demander ce genre d'explications à des spécialistes qui ont participé à la rédaction du budget. Malheureusement, ces gens-là ne sont jamais disponibles le soir même du budget, il faut attendre plusieurs jours.

Donc, il n'y a pas que le manque de temps, il y a aussi l'impossibilité de demander des explications à des spécialistes du budget. En tout cas, c'est le problème que nous avons, et je suis sûr que la plupart des organismes non gouvernementaux sont dans la même situation que nous.

M. Lewis: Merci. Monsieur le président, permettez-moi de poser une autre question avant de retourner dans mon bureau pour me préparer à passer la journée à la Chambre.

Je n'essaie pas de vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, mais vous avez déjà fait la remarque que j'allais faire, et je vais donc vous demander de me donner plus de précisions. Vous l'avez fait au cours de votre déclaration préliminaire.

L'autre jour, un professeur d'université, qui comparaissait devant notre Comité, a laissé entendre que la date fixe que vous réclamiez ne servait les intérêts que des avocats et des comptables. Au cours de votre déclaration, vous avez dit tout à l'heure que votre organisme aimerait que la date de présentation du budget soit fixe, mais je ne me souviens plus si vous avez parlé également de la date d'entrée en vigueur des mesures d'application. Je fais partie de ce Comité par intérêt

[*Text*]

employees, clients of all shapes and sizes and economic backgrounds asking me what is going on. I was never able to tell them. So I am here because I am interested in a certainty to the process. I would like to have your comments once again on that certainty and how it would affect your members.

Mr. Randall: I think that given our parliamentary system there are probably limitations on the degree of certainty you can impose on the system, but I think the value of the discussion paper and I hope the committee's report ultimately is that it will attempt to put some structure onto what is now sometimes a fairly haphazard system. You may not be able to achieve certainty in terms of saying that certain things are going to happen in certain sequence and by certain times, but you can attempt to do that. From the point of view of our organization I think that has a lot of merit to it, because among other things we can build into our own planning at that point a particularly . . . We know there will be a particularly important event, federal government event, at a particular time of the year, and so many months in advance of that we will have to spend a certain amount of time preoccupying ourselves with preparation for that event, and conceivably post-budget analysis and comment as well—I do not mean just the night of the budget.

I think it is commendable, not just for lawyers and accountants but for everyone involved in the process—and ultimately that literally is everyone in the country—that there be some attempt to have the process known, and known better, well in advance for people to hook in at various stages where they see necessary.

Mr. Lewis: Would that certainty extend beyond the needs of you as a national organization, your consultation process, etc.? Would it not also extend to the information you can give your various members or member units vis-à-vis bargaining and relations with employers, pension plans, medical benefits, dental benefits, all of that stuff?

Mr. Randall: Absolutely. At the other end, in the pre-budget period, we would be better able to solicit views from within the labour movement. As it is, we can only do that realistically on a fairly limited basis; but if our affiliated unions, federations of labour, local labour councils knew that in the fall of every year, for example, there was going to be a fairly major concentrated pre-budget consultation period, they would be better able themselves to feed us information in order to plug into that process. So at the front end and afterwards, I think there are benefits to be derived from some degree of certainty in the process.

Mr. Lewis: That is all I have, Mr. Chairman; thank you very much.

The Chairman: That concludes my questions as well. I very much appreciate you gentlemen coming. We have appreciated your comments; they have certainly been of help to us in understanding a couple of areas we have been struggling with particularly. So we very much appreciate your coming, and we

[*Translation*]

personnel, car j'ai moi-même été avocat et comptable, et j'avais toutes sortes de clients, employeurs et employés, de toutes sortes de milieux économiques, qui me demandaient ce qui allait se passer, et je ne pouvais jamais leur répondre. Je suis donc sans doute ici parce que j'aimerais bien, moi aussi, que ce processus soit plus cyclique. Pourriez-vous donc nous dire, encore une fois, pourquoi vous demandez que ce processus ait lieu à des dates régulières?

M. Randall: Dans un système parlementaire, il est sans doute difficile d'imposer un calendrier strict, mais il doit être possible d'imposer une certaine structure au système très aléatoire que nous avons aujourd'hui, et c'est d'ailleurs là tout l'intérêt du document de travail, et ce sera, je l'espère, celui du rapport de votre Comité. Vous ne parviendrez peut-être pas à fixer un échéancier bien précis pour toutes les étapes du processus, mais vous pouvez toujours essayer. Une telle possibilité présente beaucoup davantages pour un organisme comme le nôtre, car elle nous permet notamment d'en tenir compte dans notre propre planification . . . En effet, nous saurons dorénavant qu'à telle période, le gouvernement fédéral présentera un budget et que, par conséquent, pendant les mois qui précèdent, nous devrons nous préparer à cet événement, aux critiques que nous formulerons le soir même du budget et à l'analyse que nous en ferons par la suite.

Je pense qu'il est dans l'intérêt du pays tout entier, et pas seulement des avocats et des comptables, d'essayer de mieux faire connaître tout le processus qui précède cet événement, afin que les personnes intéressées puissent intervenir aux étapes appropriées.

M. Lewis: L'imposition d'une date fixe faciliterait-elle votre processus de consultation, et je veux parler des informations que vous transmettez à vos membres et à vos associations en ce qui concerne les négociations, les relations avec les employeurs, les régimes de retraite, les prestations médicales, les régimes dentaires, etc.?

M. Randall: Absolument. De même, pendant cette période prébudgétaire, nous serions mieux en mesure de consulter les membres des syndicats. À l'heure actuelle, nous ne pouvons vraiment le faire que d'une façon limitée, mais si les syndicats affiliés, les fédérations du travail et les conseils du travail savaient qu'à chaque automne, par exemple, il y aurait une importante consultation prébudgétaire, ils pourraient nous transmettre les informations dont nous avons besoin pour participer à cette consultation. Donc, un tel système aurait des avantages sur de nombreux plans.

M. Lewis: C'est tout pour aujourd'hui, monsieur le président. Merci beaucoup.

Le président: Je n'ai pas d'autres questions non plus. Je vous remercie d'être venus, messieurs. Vos remarques ont été très intéressantes, et elles nous ont aidés à mieux comprendre certaines des questions dont nous sommes saisis. Nous vous remercions donc beaucoup d'être venus, et vous sommes

[*Texte*]

thank you for the comments you have made and the contribution you have made to our report. Thank you.

Mr. Randall: Thank you.

• 1030

The Chairman: The next meeting is this afternoon with the Canadian Tax Foundation. The meeting is adjourned.

AFTERNOON SITTING

• 1532

The Chairman: Gentlemen, I think we will proceed. As the others come in, they can pick up from where we are. Does it sound reasonable to you?

Some hon. members: Yes.

The Chairman: We have the member from the opposition now, as well as myself, so we can proceed. We are pleased to have with us this afternoon the witnesses from the Canadian Tax Foundation. The members will have received at least the English version of a copy of their report. I must say that in looking through it myself I was very pleased with it. I know our research staff commented as well that they thought it was a very, very good document.

With us today is Mr. Sherbaniuk, the director; Mr. Edwards; and Mr. Couzin. We would like to welcome you, gentlemen. If you have an opening statement, feel free to go ahead with it. Then after your statement we would like to open it up for questions.

Mr. Douglas G. Sherbaniuk (Director, Canadian Tax Foundation): Mr. Chairman, at the outset let me say how very pleased we are to have the opportunity to appear before this committee to speak to the brief we submitted. The brief deals with a subject that has been of longstanding interest to the Canadian Tax Foundation.

Perhaps I might just say a word about the foundation. We are in our 40th year, having been founded in 1945. We were formed under the joint sponsorship of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants. Since that time we have functioned as an independent, non-political, non-partisan research organization whose major interests have been in the fields of taxation and public expediture. Our activities include an extensive program of research, conferences, publications and occasional representations to government.

• 1535

It is of course in connection with our brief to you that we are here today. The subject matter of our brief concerns the discussion paper that was tabled with the May 1985 budet of Mr. Wilson.

[*Traduction*]

reconnaissants de la contribution que vous nous avez apportée. Merci.

M. Randall: Merci.

Le président: Notre prochaine séance aura lieu cet après-midi, et nous recevrons alors l'Association canadienne d'études fiscales. La séance est levée.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Messieurs, je crois que nous pouvons commencer. Au fur et à mesure que les autres entreront, ils se joindront à nous. Cela vous semble raisonnable?

Des voix: Oui.

Le président: Il y a maintenant un député de l'opposition présent dans la salle, ainsi que moi-même, alors, nous pouvons commencer. Nous sommes heureux d'avoir avec nous cet après-midi les témoins de l'Association canadienne d'études fiscales. Les députés auront reçu au moins la version anglaise d'un exemplaire de leur rapport. Je dois dire qu'à première lecture, j'ai trouvé ce rapport assez intéressant. Je sais que nos recherchistes nous ont dit aussi qu'à leur avis, il s'agissait d'un excellent document.

Nous avons avec nous aujourd'hui M. Sherbaniuk, le directeur; M. Edwards; et M. Couzin. Nous vous souhaitons la bienvenue, messieurs. Si vous avez une déclaration liminaire à nous faire, allez-y. Ensuite, nous passerons aux questions.

M. Douglas G. Sherbaniuk (directeur, Association canadienne d'études fiscales): Monsieur le président, permettez-moi tout d'abord de vous dire combien nous sommes heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant votre Comité pour vous parler du mémoire que nous vous avons présenté. Ce mémoire traite d'un sujet qui intéresse depuis longtemps l'Association canadienne d'études fiscales.

Je pourrais peut-être vous toucher un mot de l'association. Nous fêtons notre quarantième anniversaire cette année, notre fondation remontant à 1945. Notre association a été parrainée par l'Association du barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés. Depuis la création de l'association, celle-ci a joué le rôle d'un organisme de recherche indépendant, sans affiliation politique ni partisane, dont les principaux intérêts se situent dans les domaines de la fiscalité et des dépenses publiques. Parmi nos activités figure un important programme de recherche, de conférences, de publications et, le cas échéant, d'interventions auprès du gouvernement.

Évidemment, si nous sommes ici aujourd'hui, c'est pour présenter notre mémoire, qui porte sur le document de discussion déposé en même temps que le budget de mai 1985 de M. Wilson.

[*Text*]

The subject of the budget process has been one that concerned the foundation for many years. Papers at our conferences have been delivered, and articles have been published in the *Canadian Tax Journal*. In more recent years, the Hon. Donald Macdonald in 1976, when he was Minister of Finance, asked the Canadian Tax Foundation if it would prepare a study on the budget process, which in his view suffered from a number of deficiencies. The report was prepared and submitted to the Minister of Finance in 1977 to the Hon. Jean Chrétien.

Then, in 1982, in the wake of the much-maligned MacEachen budget of 1981, Mr. MacEachen requested the foundation to prepare a brief on the budget process in general and particularly the consultation aspect. Our brief was submitted to Mr. MacEachen in March and was entitled "On opening up the budget process".

A green paper was issued by the federal government in April 1982, which dealt with the subject of consultation. We take some satisfaction at the acceptance of several of the foundation's recommendations in the green paper.

We warmly commend the government for the consultative measures it has taken in the interim, that is, the use of ad hoc committees, the issuance of consultative documents, the issuing of draft legislation, the use of explanatory notes and so on. But not all problems in the budgetary process have been cured, as a reading of the May 1985 discussion paper clearly attests.

We welcome the issuance of this discussion paper and the opportunity to consider the important issues it raises. It is to these issues that we should now like to address our remarks.

May I at this point mention that in preparing the brief of the foundation's committee two members of the committee met with officials of the United Kingdom Inland Revenue to learn first-hand about the actual operation of the U.K. budget process. Some elements of it the discussion paper would have us adopt, particularly a provisional collection of taxes legislation. The benefits of such discussion by my colleague, Mr. Couzin, and another member of the committee who is not with us today, Professor Brian Arnold, are reflected in our brief.

The two main problems that we discern in the discussion paper are first, the lengthy delays between the announcement of a tax change and the introduction of implementing legislation that provides the details about the change. Uncertainty and confusion pose problems for both taxpayers and Revenue Canada during the period of the delay. The second major problem concerns the tradition long followed in Canada of collecting taxes without the authority or approval of Parliament for the imposition of the tax. There are other issues mentioned in the discussion paper, which we will address if time permits, such as the appropriate treatment of highly technical tax changes and the convention of budget secrecy.

How would the committee propose to resolve these two problems? I refer to the one of lengthy delay between

[*Translation*]

Il y a des années que l'association s'intéresse au processus du budget. Des exposés ont été faits à l'occasion de nos conférences et des articles ont été publiés dans le *Canadian Tax Journal*. Plus récemment, en 1976, lorsqu'il était ministre des Finances, l'honorable Donald Macdonald a demandé à l'Association canadienne d'études fiscales de préparer une étude sur le processus du budget, dans lequel il voyait un certain nombre de lacunes. Un rapport fut préparé et soumis au ministre des Finances en 1977, l'honorable Jean Chrétien.

Ensuite, en 1982, après le budget MacEachen de 1981, qui avait été tant décrié, M. MacEachen demanda à l'association de préparer un mémoire sur le processus du budget en général et, en particulier, sur l'aspect consultation. Notre mémoire fut soumis à M. MacEachen en mars; il s'intitulait: *L'ouverture du processus du budget*.

Un livre vert fut publié par le gouvernement fédéral en avril 1982, un document consacré à la consultation. Nous avons eu la satisfaction de voir plusieurs recommandations de l'association acceptées dans le livre vert.

Nous félicitons chaudement le gouvernement d'avoir pris des mesures dans la voie de la consultation dans l'intervalle, c'est-à-dire d'avoir mis en place des comités spéciaux, d'avoir diffusé des documents de consultation, publié des projets de législation et préparé des notes explicatives, etc. Mais les problèmes du processus budgétaire ne sont pas tous réglés, comme le document de discussion de mai 1985 le prouve.

Nous sommes heureux de la publication de ce document et de l'occasion qui nous est donnée d'étudier les problèmes importants dont il traite. Ce sont ces problèmes qui font l'objet de nos observations aujourd'hui.

Permettez-moi de mentionner qu'en préparant ce mémoire, les deux membres du comité de l'association ont eu l'occasion de rencontrer des représentants du Revenue interne du Royaume-Uni pour se familiariser avec le processus budgétaire au Royaume-Uni. Le document de discussion voudrait nous faire adopter des mesures de perception d'impôt provisoires, comme cela se fait dans ce pays-là. Mon collègue, M. Couzin, et un autre membre du comité qui n'est pas parmi nous aujourd'hui, le professeur Brian Arnold, ont discuté des avantages de ce système, et nous en parlons dans notre mémoire.

Les deux principaux problèmes dans le document de discussion sont, premièrement, les délais entre le moment où on annonce une modification fiscale et le moment où une loi est adoptée. Cette confusion et cette incertitude posent des problèmes aux contribuables, et également à Revenu Canada, pendant l'intervalle. Le deuxième problème important vient d'une longue tradition canadienne qui est de percevoir des impôts avant d'avoir obtenu l'approbation du Parlement pour ces impôts. Le document de discussion aborde d'autres sujets dont nous vous parlerons si le temps le permet, par exemple, les modifications fiscales hautement techniques et la convention du secret budgétaire.

Comment le Comité a-t-il l'intention de résoudre ces deux problèmes? Je parle des délais très longs entre le moment où

[*Texte*]

announcement of a tax change and the tabling of legislation, and secondly to the provision of collection of taxes without legislative authority. In our view, the problem would largely be resolved if our recommendation for a regular annual timetable for the development and enactment of tax changes were adopted.

Our recommendation involves a number of elements. I would like to catalogue them. The first would be consultation early in the fall each year between Finance officials, those concerned with the design and formulation of proposed changes and members of the public. The second would be a fixed annual budget date.

• 1540

Third would be the preparation of legislation prior to the budget, so that the legislation could be tabled with the budget. Fourth is a referral of the tax legislation to a House of Commons committee for careful scrutiny. Fifth is the enactment of the legislation on a timely basis; in our view, generally that should be within four to four and a half months after the announcement of the proposed tax change.

Let me elaborate on these various elements by providing an illustration of a possible annual budget process as we see it. First, the Minister of Finance would present an economic statement to the House of Commons early in the fall, preferably early in September, in which he would set out the state of the economy, the problems he sees the economy facing, and perhaps even provide a reference to tax initiatives then under consideration. Following the economic statement there would be an intensive period of consultation during the fall months. In the months prior to the presentation of the budget, the legislation embodying the proposals to be announced in the budget would be drafted. This practice, I might point out, is followed in the United Kingdom, and has been for over seven decades.

Next would be the presentation of the budget on a fixed annual date. We endorse the period from mid-January to mid-February as recommended in the discussion paper. The budget would focus primarily on tax policy initiatives, to the exclusion of technical changes, which we believe should be dealt with quite separately. The tabling of draft legislation for tax changes other than meassures expressed to take effect on royal assent would be tabled with the budget. In our view, this is critical to the reformation of the budget process to resolve these two main problems I adverted to at the outset. It means the legislation must be drafted well before the budget. In turn, this means the Minister of Finance would have to make his decisions with respect to the budget at a date early enough to permit the legislation to be drafted.

In our view, the major cause for the inordinately long delays between the tabling of the budget and the tabling of a bill is the fact that the drafting takes place after the budget and not before. Of course, our recommendation will put pressure on the Department of Finance in the drafting of the legislation. If we wish seriously to address the problem of these lengthy delays, which are increasingly the subject of vociferous critical

[*Traduction*]

on annonce une modification fiscale et le dépôt d'un projet de loi et, deuxièmement, de l'habitude de percevoir des impôts sans autorisation législative. À notre avis, il suffirait de prévoir un calendrier annuel régulier pour la préparation et l'adoption de modifications fiscales.

Notre recommandation comporte un certain nombre d'éléments. Je vais en faire la liste. En premier lieu, une consultation, au début de l'automne de chaque année, entre les responsables des finances, ceux qui s'occupent de la conception et de la formulation des modifications et le public. En second lieu, une date annuelle fixe pour la présentation du budget.

Troisièmement, préparer des projets de loi avant de déposer le budget pour pouvoir les déposer en même temps que le budget. Quatrièmement, soumettre les projets de loi fiscaux à un comité de la Chambre des communes. Cinquièmement, adoption du projet de loi dans des délais raisonnables, et à notre avis, il ne faudrait pas dépasser quatre à quatre mois et demi après que la modification a été annoncée.

Permettez-moi de développer ces différents éléments et de vous expliquer comment le processus budgétaire annuel pourrait se dérouler. Premièrement, le ministre des Finances présentera à la Chambre des communes au début de l'automne une déclaration économique, de préférence au début de septembre; dans cette déclaration, il parlerait de la situation économique, des problèmes économiques de l'heure et, peut-être même pourrait-il se référer aux initiatives fiscales à l'étude. Après cette déclaration économique, il y aurait une période de consultation intense pendant les mois d'automne. Avant la présentation du budget, la législation contenant les propositions qui serait annoncée dans le budget serait rédigée. Soi-dit en passant, c'est la procédure suivie au Royaume-Uni, cela existe depuis plus de sept décennies

Viendrait ensuite la présentation du budget à date fixe. Comme le document de discussion le recommande, nous sommes en faveur d'une date entre la mi-janvier et la mi-février. Le budget serait centré sur les initiatives en matière de politiques fiscales à l'exclusion des changements techniques qui, nous semble-t-il, devraient être traités à part. Avec ce budget, on déposerait les projets de changements législatifs à l'exception des mesures devant entrer en vigueur au moment de l'assentiment royal. À notre avis, c'est une réforme critique pour le processus budgétaire, car cela nous ramène aux deux principaux problèmes dont j'ai parlé au début. Cela signifie que la législation doit être rédigée bien avant le dépôt du budget. De son côté, le ministre des Finances serait forcé de prendre une décision sur le budget suffisamment tôt pour qu'on ait temps de rédiger la législation.

A notre avis, les délais excessifs entre le dépôt du budget et le dépôt d'un projet de loi viennent du fait que la législation est rédigée après le dépôt du budget et non pas avant. Bien sûr, notre recommandation imposera au ministère des Finances un fardeau de rédaction supplémentaire. Si nous voulons vraiment régler les problèmes posés par ces délais que le public critique de plus en plus, nous pensons que cette mesure doit être prise.

[*Text*]

comment by the public, we feel this step must be taken. Of course, the Minister of Finance would have the flexibility under our proposals, as he does now, to introduce modifications to his budget if events so warrant. After the tabling of the legislation it would be referred to the appropriate House of Commons committee for detailed study. We would expect the committee to have expert staff, the power to call witnesses, and what other accoutrements it required to provide the scrutiny we regard as essential.

Finally, the legislation should be enacted by Parliament on a timely basis. In our view, this should be by June 30 in the case of changes introduced in a budget delivered in the January or February period. If tax changes are introduced, other than in a budget presented at that time, the tax changes should be enacted within a period of four months after they have been introduced. I may interject here that the 180 sitting days referred to in the provisional collection of taxes legislation included in the discussion document, in our view, is excessive and substantially excessive. It should be noted that the discussion paper contains no period for the enactment of tax changes other than those that would be given a provisional collection effect. We will also recommend that certain changes be made in the Parliamentary process to permit expediting tax legislation.

• 1545

Let me say a word now about the provisional implementation of taxation measure that is included in the discussion paper. Our view is that in principle taxes should not be collected until the imposition of the tax has received legislative approval. We have, in this country, long followed the practice of voluntary collection—that is to say, even before the tax measure has received parliamentary approval members of the public are expected to pay the tax.

In principle, our view is that there should be legal authority for provisional collection of taxes and those measures that require immediate effect, particularly commodity tax changes or loophole closing measures, are the ones most likely to require this type of treatment. If measures are to have immediate effect—that is, to take effect as of budget night or prior to the enactment of the legislation—then certain conditions, we believe, should be met.

First, we would exclude new taxes and major changes to existing taxes from the provisional collection mechanism. We feel the public should be permitted a decent interval to arrange their affairs to meet anticipated major changes or new taxes.

Secondly, measures requiring provisional implementation must be presented in the form of detailed legislation at the time they are announced and not simply in a Notice of Ways and Means Motion. This means the legislation must be drafted before the budget.

Thirdly, in order to give the budget proposals immediate effect, they should be given approval by the House of Com-

[*Translation*]

Bien sûr, avec nos propositions, le ministre des Finances pourrait modifier son budget par la suite, comme il le fait déjà, si cela est justifié. Après le dépôt de la législation, celle-ci serait renvoyée au comité de la Chambre des communes pour étude détaillée. Ce comité disposerait d'un personnel d'experts, serait autorisé à convoquer des témoins et on lui donnerait toutes les facilités dont il a besoin pour mener à bien cette

Enfin, le projet de loi devrait être adopté par le Parlement dans des délais raisonnables, à notre avis, avant le 30 juin dans le cas de changements annoncés dans un budget de janvier ou de février. Si des modifications fiscales autres que celles qui avaient été annoncées à ce moment-là sont envisagées, il faudrait les adopter dans les quatre mois qui suivent leur dépôt. Je m'interromps ici pour parler des 180 jours de séance dont il est question dans la législation sur la perception d'impôts provisionnels dont on parle dans le document de discussion. À notre avis, ce délai est excessif, nettement excessif. Il faut noter que le document de discussion ne prévoit pas de délais pour l'adoption de modifications fiscales, à l'exception des dispositions relatives à la perception d'impôts provisionnels. Nous recommanderons également certains changements au processus parlementaire pour permettre d'accélérer l'adoption de dispositions fiscales.

Permettez-moi de parler des mesures relatives à l'impôt provisionnel dont il est question dans le document de discussion. Nous estimons qu'en principe les impôts ne devraient jamais être perçus avant d'avoir été approuvés par les autorités législatives. Dans ce pays nous avons depuis longtemps le principe de la perception volontaire, c'est-à-dire que le public est tenu de payer un impôt avant même que celui-ci it été approuvé par le Parlement.

En principe, les perceptions provisionnelles devraient toujours se justifier par une autorisation légale et ce sont les mesures qui doivent entrer en vigueur immédiatement, en particulier les modifications aux impôts sur les marchandises ou les dispositions destinées à combler une échappatoire fiscale qui sont le plus susceptibles d'être traitées de cette façon-là. Si une mesure doit entrer en vigueur immédiatement, le soir même du budget ou avant l'adoption de la législation, il faudrait prévoir certaines conditions.

Premièrement, nous pourrions exclure les nouveaux impôts et les modifications majeures aux impôts existant du mécanisme de perception provisionnelle. Nous estimons que le public a droit à un délai décent pour mettre de l'ordre dans ses affaires avant de devoir faire face à une modification fiscale majeure.

Deuxièmement, les mesures qui doivent être appliquées de façon provisionnelle doivent se présenter sous la forme d'une législation détaillée au moment où elles sont annoncées et on ne peut se contenter d'un avis de voies et moyens. Autrement dit, la législation doit être rédigée avant le dépôt du budget.

Troisièmement, pour que les dispositions du budget puissent entrer en vigueur immédiatement, elles doivent être approu-

[*Texte*]

mons for a temporary period on the day the budget is presented. That is to say, the mere tabling of a notice of ways and means motion should not be sufficient authorization to warrant collection of taxes provisionally.

Of course, the vote on budget night would simply give the measure legislative effect for the initial 10 sitting days that are mentioned in the draft legislation, or until appoval was given in the budget debate. Again, I might point out it has long been United Kingdom practise to give this tentative legislative approval on budget night to any measures introduced under the Provisional Collection of Taxes Act.

If approval is confirmed of these provisional collection measures within 10 sitting days, the motion would have provisional effect until June 30 or for four months from the date of tabling of the proposal. As I mentioned a moment ago, the 180 sitting days within which Parliament is to enact the legislation as suggested in the draft provisional collection legislation, in our view is excessive. After all, it is the absolute time that is important because of the uncertainty caused—it is not the number of sitting days, which would amount to nine months to one year.

We believe Parliament should not take more than a reasonable length of time to consider proposed tax changes and from four to four and a half months, in our view, should be adequate, provided the legislation is drafted prior to the budget. If this provisional collection legislation is not enacted by June 30, it would be void *ab initio* and any taxes collected would be refunded. While the draft bill does not suggest it, in our view the refund should be paid with interest. Also, if Parliament were prorogued or dissolved before enactment of these measures, they would lapse and the taxes collected should be returned.

As is mentioned in the brief, in over 70 years of U.K. experience with a provisional collection statute, in not a single instance has it been found necessary to return taxes provisionally collected. In every case, the government and the opposition have been able to work out any differences so as to retain the taxes collected.

• 1550

There are a number of other details concerning the provisional collection of legislation that I do not propose to touch on. Perhaps I could just catalogue them. In the brief we make reference to the issuance of advanced rulings by Revenue Canada and a very important problem that is not mentioned in the draft legislation; that is, the federal provincial implications. As you know, the draft bill is conferred only with federal taxes and what the impact on federal-provincial collection arrangements would be.

With a provisional collection statute, we have not had an opportunity to investigate in full. We do have comments on the changes that would be necessary in the parliamentary process if the recommendations we have made are to be effectuated. The objectives we have in mind as far as the parliamentary process is concerned are threefold. First, the process should permit informed debate by the House of Commons on major

[*Traduction*]

vées par la Chambre des communes sur une base emporaire le jour même du budget. Autrement dit, il ne suffit pas de déposer une motion de voies et moyens pour pouvoir percevoir des impôts provisionnels.

Bien sûr, un vote le soir du budget donnerait à la mesure un effet législatif pendant les 10 premières journées de séance dont il est question dans le projet de loi, ou jusqu'à l'approbation à la fin du débat sur le budget. Encore une fois, depuis longtemps au Royaume Uni, on suit cette pratique d'approuver temporairement une mesure législative dans le cadre de la loi sur la perception provisionnelle d'impôt.

Si cette approbation est confirmée dans les 10 jours de séance qui suivent, la motion prend effet provisionnel jusqu'au 30 juin ou pendant quatre mois à partir du dépôt de la proposition. Comme je l'ai dit tout à l'heure, les 180 jours de séance prévus par le projet de loi sur la perception provisionnelle sont excessifs. Après tout, c'est en termes absolus que les délais sont importants à cause des incertitudes . . . Ce ne sont pas les journées de séance, car cela nous donnerait une période de neuf mois à un an.

Nous pensons que le Parlement doit se contenter de délais raisonnables pour étudier les modifications fiscales proposées et quatre mois ou quatre mois et demi devraient suffire à condition que la législation soit rédigée avant le dépôt du budget. Si cette législation sur la perception provisionnelle n'est pas adoptée avant le 30 juin, elle serait abandonnée *ab initio* et tout impôt perçu serait remboursé. Le projet de loi n'en parle pas, mais nous estimons que le remboursement devrait se faire avec intérêt. Également, en cas de prorogation ou de dissolution du Parlement avant l'adoption de ces mesures, celles-ci seraient abandonnées les impôts perçus seraient remboursés.

Comme nous l'expliquons dans notre mémoire, au Royaume Uni, depuis plus de 70 ans qu'un statut sur la perception provisionnelle existe, il n'a pas été nécessaire une seule fois de rembourser les impôts perçus provisionnellement. Dans tous les cas, la majorité et l'Opposition ont réussi à aplanir les difficultés et ont maintenu les impôts perçus.

Il y a d'autres aspects de la législation relative à la perception provisionnelle dont je n'ai pas l'intention de parler. Je vais me contenter d'en faire la liste. Dans le mémoire, nous parlons de décisions anticipées prises par Revenu Canada et d'un problème très grave dont il n'est pas question dans le projet de loi: les implications fédérales-provinciales. Comme vous le savez, le projet de loi s'intéresse uniquement aux impôts fédéraux et aux effets de ces impôts sur les arrangements fédéraux-provinciaux relatifs à la perception.

Nous n'avons pas eu le temps de déterminer véritablement ce qui se passerait avec un statut de perception provisionnelle. Toutefois, nous avons des observations sur les modifications qui seraient nécessaires si les recommandations étaient appliquées. Les objectifs que nous envisageons pour le processus parlementaire sont triples. Premièrement, les initiatives majeures de politiques devraient pouvoir faire l'objet

[*Text*]

policy initiatives. Secondly, the process should permit the technical aspects to be reviewed carefully by the appropriate parliamentary committee to which proposed legislation would be referred after second reading. Thirdly, procedures should be provided that will permit these two objectives to be done on a timely basis and within an annual budgetary cycle.

The mechanisms we suggest—and we admit freely that we are not experts on parliamentary procedure—there may be other mechanisms those better informed than our committee would advance to meet these objectives. The House of Commons committee would have its own staff, its power to call witnesses, and to review the legislation after second reading. Secondly, there would have to be time limits imposed on the parlimentary committee that was reviewing the legislation if our June 30 deadline or four-month deadline were to be met. Also, we questioned whether budget proposals should be tabled in the House of Commons as ways and means motions. These motions are not debatable, they are not amendable, and they impose a measure of regidity into the process that we believe calls for review.

On the question of budget secrecy, in our view it does constitute an impediment to the development of sound economic and fiscal policies. We take the position that rigid buget secrecy is necessary only to prevent private gain. Perhaps the best solution to the problem of budget secrecy is to make the process as open as possible.

Finally, if I may say a word about technical matters, it is one of the topics addressed by the discussion paper. In our view, purely technical matters should be introduced and considered separately from the policy initiatives announced in the budget. We have only to site our experience this year with Bill C-72. It was a bill containing technical measure introduced on May 9, and enacted a few weeks ago. We would commend this course of action with respect to technical changes simply as a matter of course.

The second point on technical matters: Explanatory notes should invariably be included with draft legislation. One problem one may envisage in differentiating between technical changes and having them dealt with quite separately from the budget changes is how one draws the line between these two types of tax changes. We do not view it as a major obstacle. The Department of Finance, exercising its judgment in good faith, we believe could draw this line responsibly. Finally, technical amendments should be enacted separately from the budget proposals. That concludes our statement.

• 1555

The Chairman: Thank you very much, Mr. Sherbaniuk. It was obviously very thorough and well thought out. It could only have been delivered by an Albertan, I am sure—a little bit of my bias coming through here.

[*Translation*]

d'un débat bien informé à la Chambre des communes. Deuxièmement, il faudrait confier à un comité parlementaire autorisé l'étude des aspects techniques de la législation après la seconde lecture. Troisièmement, il faudrait prévoir des procédures pour mener à bien ces deux objectifs dans des délais raisonnables et dans le cadre d'un cycle budgétaire annuel.

Les mécanismes que nous proposons . . . Nous reconnaissons volontiers que nous ne sommes pas des experts en matière de procédure parlementaire. Cela dit, certaines personnes qui sont mieux informées que les membres de notre comité trouveront peut-être d'autres moyens de parvenir à ces objectifs. Le Comité de la Chambre des communes disposerait de son propre personnel, aurait le pouvoir de convoquer des témoins et d'étudier la législation après la seconde lecture. Deuxièmement, le comité parlementaire chargé de réviser la législation doit respecter une date limite si nous voulons que la date du 30 juin ou la limite de quatre mois soit respectée. Également, nous nous demandons si les propositions du budget doivent être déposées en Chambre sous forme de motions de voies et moyens. Ces motions ne peuvent faire l'objet d'un débat, elles ne peuvent être modifiées, elles imposent au processus une mesure de rigidité qui, à notre avis, devrait être remise en question.

Quant au secret qui entoure le budget, nous pensons que c'est un obstacle dans la voie de politiques fiscales et économiques saines. Le strict secret budgétaire n'est nécessaire que dans la mesure où il peut éviter des gains privés. La meilleure solution est peut-être d'ouvrir le processus le plus possible.

Enfin, un mot des aspects techniques de la question, c'est un des sujets dont traite le document de discussion. À notre avis, les questions purement techniques devraient être étudiées indépendamment des initiatives de politiques annoncées dans le budget. Il suffit de citer notre expérience de cette année avec le projet de loi C-72. Ce projet de loi contenait une mesure technique annoncée le 9 mai et mise en vigueur il y a quelques semaines. Nous pensons que cette démarche pourrait être retenue pour tous les changements techniques.

Deuxième observation au sujet des questions techniques: les projets de loi devraient toujours être accompagnés de notes explicatives. Un des problèmes lorsqu'on cherche à démêler les changements techniques si l'on décide de les étudier indépendamment des changements budgétaires, c'est de fixer la limite entre ces deux types de modifications fiscales. Pour nous, ce n'est pas un obstacle majeur. Le ministère des Finances pourrait tracer la limite entre ces deux domaines en se fondant sur son jugement et en prenant la décision de bonne foi. Enfin, les amendements techniques doivent être adoptés indépendamment des propositions budgétaires. Notre déclaration est terminée.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Sherbaniuk. De toute évidence, un exposé très exhaustif, très réfléchi; seul un Albertain en était capable—mais je ne suis pas totalement impartial.

[*Texte*]

We will open the floor for questions. Do any of the members want to start? If not, I will start off with a couple of my own and I am sure the other members will have other questions as well.

The first one I would like to touch on is the area of consultation. You mentioned an economic statement, coming roughly at the beginning of September, which is then followed by a consultation process leading up to the budget. There are a couple of things I would like to question you on. The first one is: Should those consultations be public? In other words, should they be on the record so that all players have an opportunity to see what everyone is saying and attempting to have placed in the budget?

Mr. Stanley E. Edwards, Q.C. (Member, Canadian Tax Foundation): That is a topic we have not actually discussed in our committee. My own comment is that would probably not be practical in all cases, because there is an awful lot of consultation required with officials in the Department of Finance, as well as with the Minister himself. It may well be a good idea to have some public consultation, some type of forum, but I certainly do not think that should be exclusive. There are so many different issues and so many different viewpoints of different taxpayers, it just would not be possible or practical to get them all within the time available.

The Chairman: You referred to a committee receiving the draft legislation after the budget. Other witnesses have suggested a committee to deal with the ways and means motions. The way you see it, is it possible a committee such as that could be used not only to review the draft legislation but also to take part in the consultation process? In other words, could it be the vehicle whereby witnesses could come and make their presentations regarding the various suggestions for the budget process and the various reactions to the Minister's economic statement of the early fall?

Mr. Robert Couzin (Member, Canadian Tax Foundation): I agree with what Stan Edwards has said. I think one of the good parts of the consultation process is the flexibility. Most of us would be very worried about making the process too formal. There is probably a role for a public consultation process. Whether it is appropriate to do it in a parliamentary committee I do not really know, because we are not talking about legislative proposals; we are talking about matters the Minister of Finance may be considering. I just do not know whether that belongs in a parliamentary committee. I think that whatever is done in the way of a public consultation process should never take the place of the relatively good and flexible system of consultation we have now, where taxpayers and advisers and groups can meet with officials of the Department of Finance and make their views known in various ways.

The Chairman: Are you saying you are satisfied with the consultative process at the moment?

Mr. Couzin: I do not think we are ever satisfied with it. I do not think anyone is ever satisfied with it. It has improved tremendously over the last three or four years. All I am saying is there are some very good parts of it; one of the good parts is that it is flexible and reasonably open-ended. If it turned into a series of hearings, while there may also be a role for such

[*Traduction*]

Nous allons passer aux questions. L'un d'entre vous souhaite commencer? Sinon, je vais commencer par poser une ou deux questions moi-même, je suis certain que les autres en auront également.

Pour commencer, je veux parler de la consultation. Vous avez parlé d'une déclaration économique qui serait faite vers le début de septembre et suivie d'un processus de consultation aboutissant au budget. J'ai une ou deux choses à vous demander; premièrement: est-ce que ces consultations devraient être publiques? Autrement dit, est-ce que tous les intervenants doivent pouvoir prendre connaissance de ces consultations, c'est-à-dire est-ce que tout le monde peut essayer de savoir ce que les autres essaient de faire inclure dans le budget?

M. Stanley E. Edwards, C.R. (membre, Association canadienne d'études fiscales): C'est un sujet dont nous n'avons pas discuté dans notre comité. Personnellement, je crains que ce ne soit pas pratique dans tous les cas, car il y a beaucoup de consultations avec les représentants du ministère des Finances et avec le ministre lui-même. Il serait bon peut-être d'organiser certaines consultations publiques, un forum quelconque, mais il ne faut pas que ce soit la seule possibilité. Il y a beaucoup de problèmes différents, beaucoup de points de vue différents parmi les contribuables, il serait tout simplement impossible de les recueillir tous dans le temps disponible.

Le président: Vous avez parlé d'un comité qui serait saisi du projet de loi après le budget. D'autres témoins ont parlé d'un comité qui serait saisi des motions de voies et moyens. Est-ce que ce comité pourrait être chargé non seulement d'étudier le projet de loi, mais également de participer au processus de consultation? Autrement dit, des témoins seraient convoqués devant le comité, viendraient faire leurs interventions et suggestions sur le processus du budget, annoncer leurs réactions face à la déclaration économique du ministre au début de l'automne.

M. Robert Couzin (membre, Association canadienne d'études fiscales): Je suis d'accord avec ce que Stan Edwards vient de dire. L'élément intéressant de la consultation, c'est sa souplesse. Nous ne voudrions pas que le processus soit trop formalisé. Une consultation publique a probablement sa place, je ne sais pas si un comité parlementaire est le moyen approprié, car il ne s'agit pas de propositions législatives, mais de questions qui intéressent avant tout le ministre des Finances. Je ne sais pas si c'est à un comité parlementaire de s'occuper de ce genre de chose. Quoi qu'il en soit, cette consultation publique ne doit jamais remplacer le système de consultation relativement satisfaisant et très souple que nous avons actuellement, ce système qui permet aux contribuables, aux experts et aux groupes de rencontrer les responsables du ministère des Finances et de faire connaître leur opinion.

Le président: Vous voulez dire que vous êtes satisfaits du processus actuel de consultation?

M. Couzin: Je ne sais pas s'il est possible d'être satisfait, mais depuis trois ou quatre ans, il y a eu des améliorations énormes. Tout ce que je dis, c'est que certains éléments sont excellents, et un de ces éléments, c'est la souplesse et l'ouverture du processus. Si cela devenait une série d'audiences—des

[*Text*]

hearings, I do not think they should supplant the process we have now. Do you agree with that?

Mr. Sherbaniuk: One looks to the United States' experience. They do have an institutionalized system for calling witnesses and for having hearings. It has the advantage of permitting members of the public to know what is being recommended or what is being said by the various witnesses so that they have a chance to resppond if they disagree with the proposal being advanced. So it may well be if one were to find favour with the creation of an institution in this country to perform a similar function, perhaps the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs might be the committee, or another one. As Robert Couzin has mentioned, it need not be the exclusive vehicle for consultation, but it certainly could be a useful addition to it. We have no vehicle now for permitting witnesses to come forward and be heard in a formal way.

• 1600

The Chairman: One of the comments we have had from several witnesses now has been that when they go into a consultation process with the Minister or his or her officials, it has invariably happened that they feel like they are speaking in a vacuum. Because of the budget secrecy involved, they have not been able to do anything more than take a shotgun approach and hope that they are hitting someting the Minister is thinking about. We had thought this may be addressed by a public process, particularly if it was started with this economic statement or state of the nation, or however you want to term it. Do you see it applying in your case as well? Has it been a problem?

Mr. Sherbaniuk: As we mentioned in the course of our statement, we could see the economic statement delivered by the Minister in September as including possibly a reference to tax matters that he had under consideration. We would not look to a specificity in his comments. However, if he simply identified the areas where he did propose to have the changes and gave us a range of options, it would be a useful launch to the consultative process and would permit a focus on matters to be addressed.

Mr. S. Edwards: I might add that the consultation process involves quite a number of things. We addressed it in the report of a previous Tax Foundation Committee in March 1982. It is referred to in appendix IV to our brief. We have not dealt at very much length on the topic in this particular brief but, in that submission, we recommended a great variety of types of consultation. We suggested, for example, the issuance of discussion papers and the issuance of explanatory notes with draft legislation. We suggested the possibility of a taxation advisory committee of private sector people, and possibly a tax reform commission to deal with the structure of tax legislation. Some of those things have been adopted, others have not.

Tremendous advances have been made. It may well be that some people feel they are able to make their points with the Department of Finance. Certainly to the best of my knowledge

[*Translation*]

audiences qui ont sûrement un rôle à jouer—il ne faudrait pas que cela supplante le processus actuel. Vous êtes d'accord?

M. Sherbaniuk: On peut regarder l'expérience américaine. Là-bas, il y a un système très rigide de convocation de témoins et d'audiences. Cela a l'avantage d'informer le public sur les recommandations et les interventions des différents témoins et, le cas échéant, de contester ces interventions. Si quelqu'un favorisait la création de l'institution au pays pour remplir un rôle semblable, ce pourrait être le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques ou un autre comité. Comme l'a dit Robert Couzin, ce ne doit pas être nécessairement un véhicule exclusif de communication, mais ce pourrait être un ajout utile. Nous n'avons aucun véhicule actuellement qui permettrait aux témoins de se présenter et d'être entendus officiellement.

Le président: Plusieurs témoins nous ont fait la remarque que, lorsqu'ils amorcent un processus de consultation avec le ministre ou ses hauts fonctionnaires, invariablement ils ont l'impression de parler dans le vide. À cause du secret qui entoure le budget, ils n'ont pu rien faire d'autre qu'une présentation précipitée, en espérant soulever une question à laquelle les ministres songent. Nous avions cru que ce pourrait être fait publiquement, surtout si le processus avait pour départ cet exposé économique ou un exposé sur la situation de la nation, appelez-le comme vous voulez. Croyez-vous que cela s'appliquerait dans ce cas-là également? Est-ce que cela a causé un problème?

M. Sherbaniuk: Comme nous l'avons mentionné dans notre déclaration, l'exposé économique que présenterait le ministre en septembre pourrait inclure probablement une allusion aux questions fiscales qu'il étudie. Nous ne nous attendrions pas à des remarques détaillées. Cependant, s'il ne fait qu'identifier les secteurs qu'il se propose de modifier et qu'il nous donne une série d'options, cela pourrait nous servir à lancer le processus consultatif et à mettre aussi l'accent sur les questions devant être étudiées.

M. S. Edwards: Je pourrais également ajouter que le processus consultatif comprend toute une série de choses. Nous en avons parlé dans le rapport de mars 1982 du comité de l'Association canadienne d'études fiscales. Il est mentionné dans l'appendice 4 de notre mémoire. Nous n'avons pas beaucoup élaboré sur le sujet dans ce mémoire-ci, mais nous avions recommandé dans l'autre un grand nombre de consultations de divers genres. Nous avions proposé par exemple la publication de documents de travail et de notes explicatives en même temps que la publication du projet de loi. Nous avions soulevé la possibilité d'un comité consultatif en matière fiscale qui comprendrait des gens du secteur privé, et aussi peut-être une commission de réforme fiscale pour étudier la structure d'une loi fiscale. Certaines de ces suggestions ont été adoptées, d'autre pas.

On a fait des progrès énormes. Il se peut que certaines personnes aient l'impression qu'elles peuvent se faire entendre au ministère des Finances. À ma connaissance, le ministère des

[*Texte*]

the Department of Finance has been open and receptive to submissions that appear to have merit. But if there are people who are not satisfied they are getting a proper hearing, then perhaps there should also be some kind of an open public consultation process as well.

The Chairman: Okay. I understand Mr. Althouse has some questions. But just before I go to him I would like to touch on one other area. It is in regard to the draft legislation being tabled with the bills. One of the comments we have heard coming from a variety of sources, I believe, but probably particularly from the Minister of State for Finance, has been that it takes tremendous amounts of time to draft detailed bills. If we were to recommend this, then essentially the budget would have to go to bed for a mid-January, mid-February budget presentation to the House of Commons, probably prior to Christmas. Would you agree with this? Is it what you see happening?

Mr. Couzin: I think it depends greatly on what kinds of measures we are talking about. Some kinds of measures take very little time to draft, such as raising the rate or changing an exemption or deleting something. Some things take a great deal of time to draft. While we are going around in a cirle here a bit, this is why we have the problem we have now. The budget was tabled in May and we still do not see the bill. It is not because of the surtax, obviously, since that could have been drafted in a day; it is because of the other measures. I think you are right that certain types of initiatives would have to be decided upon well in advance of the budget. Other types of initiatives or matters the Minister usually says he or she wants to have immediate effect—tax reductions, commodity tax changes—could be done relatively near the budget date.

• 1605

One of the problems we see with drafting after the budget is very often the Minister will make a suggestion, in all good faith, of a program that sounds good. Since it has not been drafted when it is announced, it is only when it starts getting drafted afterward that anyone finds out what it really entails, whereas I think the process is self-fulfiling—it takes so long precisely because some of the proposals are undraftable, but then they are in there.

A lot of the legislation would be better if someone had had to address before the budget what is actually being proposed. There is no question that it would remove some flexibility and we were told when we talked to the people in the United Kingdom that it has, of course, been both a blessing and a curse. It is a curse because it means the Minister loses a bit of flexibility, but it is a blessing because it means he cannot come up two days before the budget with a great new idea. Depends on which side you are on, I suppose.

Mr. S. Edwards: I guess you are suggesting that the average quality of the proposals would be substantially improved if the

[*Traduction*]

Finances a certainement été très ouvert et réceptif envers les propositions qui avaient du mérite. Si certains prétendent qu'on ne les écoute pas convenablement, il devrait peut-être y avoir alors un processus de consultation public et ouvert également.

Le président: Très bien. Je crois comprendre que M. Althouse désire poser des questions. Avant de lui donner la parole, je voudrais soulever un autre sujet. Il s'agit du libellé de la loi déposée en même temps que les projets de loi. Nous avons entendu des remarques de diverses sources, et surtout probablement du ministère d'État aux Finances, portant qu'il faut énormément de temps pour rédiger des projets de loi détaillés. Si nous devions en faire la recommandation, il faudrait alors attendre à la mi-janvier ou à la mi-février pour que le budget soit présenté à la Chambre des communes, probablement avant Noël. Êtes-vous d'accord? Est-ce bien ce que vous prévoyez?

M. Couzin: Cela dépend énormément du genre de mesure dont nous parlons. Certaines prennent très peu de temps à rédiger, comme par exemple l'augmentation du taux ou la modification d'une exemption ou le retrait de quelque chose. D'autres prennent beaucoup de temps. Je crois que nous tournons un peu en rond ici, c'est la raison pour laquelle nous avons le problème que nous éprouvons actuellement. Le budget a été déposé en mai, et nous n'avons toujours pas de projet de loi. Ce n'est pas à cause de la surtaxe, bien sûr, car on aurait pu en finir le libellé en une seule journée, mais c'est à cause des autres mesures. Vous avez raison: certaines initiatives devraient être décidées bien avant le dépôt du budget. D'autres genres d'initiatives ou de mesures que le ministre affirme habituellement vouloir mettre en vigueur immédiatement—les diminutions de taxes, les modifications aux taxes sur les denrées—pourraient être prises à une date relativement proche de la date du budget.

L'un des problèmes que nous prévoyons pour la rédaction après le budget, c'est que très souvent le ministre suggérera de bonne foi un programme qui semble bon. Étant donné qu'il n'a pas fait l'objet de rédaction avant d'être annoncé, ce n'est qu'après coup, après rédaction, qu'on peut savoir vraiment ce qu'il entraînera, alors que le processus est, à mon avis, plus satisfaisant—il prend beaucoup de temps parce que, justement, certaines propositions ne peuvent être rédigées, mais elles seraient incluses.

Il y a bien des lois qui seraient meilleures si quelqu'un avait songé à savoir avant le budget ce qu'elles proposent vraiment. Il n'y a pas de doute que cela ferait disparaître une certaine souplesse, et lorsque nous avons parlé à des gens au Royaume-Uni, on nous a dit que c'était à la fois une bénédiction et une malédiction. C'est une malédiction parce que le ministre perd un peu de souplesse, mais c'est une bénédiction parce qu'il ne peut pas proposer une nouvelle idée brillante deux jours avant le budget. Cela dépend, je suppose, de quel côté on se trouve.

M. S. Edwards: Vous voulez dire sans doute que la qualité moyenne des propositions s'en trouverait beaucoup améliorée

[*Text*]

legislation had to be drafted first, and perhaps the quantity would be reduced, which would also be a great blessing.

Mr. Couzin: I should say that in the United Kingdom they do not actually table the legislation with the budget; the way it works there is they table with the budget in detailed legislative form those measures which are given immediate effect. The ones that are not given immediate effect are still put forward in a relatively general form. However, the legislation—the actual bill—is tabled within about two weeks of the budget, so it is not a great difference. What they do not do—and indeed, they were aghast when they saw what we did—is wait nine months before the legislation comes out, much of which has retrospective effect.

The Chairman: Mr. Althouse, followed by Mr. Blackburn.

Mr. Althouse: Thank you, Mr. Chairman. Following up on this consultation and process that the United Kingdom uses, we have had a number of witnesses who have had the opportunity to look at processes in other countries. Because we have you here who have some experience with the U.K., could you . . . ? Mr. Couzin, I believe it is, just mentioned that the final draft legislation is in any case available within about two weeks. Is that the 10 sitting days alluded to previously, or is that not necessarily tied to the same thing?

Mr. Couzin: No, it is *de facto* that way. I think the way they do it is finish the budget debate, approve the budget in principle and then come down with the legislation. I do not think there is a fixed delay for the bill, but that is the practice.

Mr. Althouse: The thing I was really most interested in pursuing at this time was the consultation procedure and process. I heard you use consultation with officials, I heard you make some allusion to committees of the House, and I assume also consultation might be with the Minister or his Parliamentary Secretary as well.

What would be, in your opinion—the British, perhaps there would be an example there—what would be the most useful means of getting opinion distilled from all across the country into a Parliamentary forum and then passed on so that action could take place? Should it be through a parliamentary committee, should it be through officials only? What is your preference, based on the British experience or your own experience in consultation, at this stage?

Mr. Couzin: Everyone may want to answer that. My own personal view is the more the better. I would not say it does not matter, but I would not exclude any method of getting information into the Department of Finance. This of course is where it ultimately has to get, because it is where the legislation comes from.

[*Translation*]

si la loi était d'abord rédigée, et la quantité serait peut-être réduite, mais ce serait également une bénédiction.

M. Couzin: Je dirais qu'au Royaume-Uni, on ne dépose pas la loi en même temps que le budget; voilà ce qu'on fait: on dépose avec le budget des mesures détaillées sur le plan législatif qui entrent en vigueur immédiatement. Celles qui n'entrent pas en vigueur immédiatement sont présentées, mais sous une forme relativement générale. Cependant, la loi—le projet de loi lui-même—est déposée dans les deux semaines qui suivent le budget; par conséquent, ça ne fait pas beaucoup de différence. Et ce qu'on ne fait pas là-bas—et en fait, ils étaient très étonnés de voir ce que nous avions fait—c'est d'attendre neuf mois avant de présenter une loi, qui, en grande partie, a un effet rétroactif.

Le président: Monsieur Althouse, vous avez la parole; ce sera ensuite au tour de M. Blackburn.

M. Althouse: Merci, monsieur le président. Suite à cette question concernant la consultation et le processus utilisés au Royaume-Uni, je souligne que nous avons entendu un certain nombre de témoins qui ont eu l'occasion d'étudier les processus en vigueur dans d'autres pays. Comme vous êtes ici et que vous savez ce qui se passe au Royaume-Uni, pourriez-vous . . . ? Je crois que c'est M. Couzin qui a mentionné que le projet de loi est de toute façon disponible dans les deux semaines qui suivent. Est-ce qu'il s'agit des dix jours de séance dont il a été question précédemment, ou ce n'est peut-être pas nécessairement lié a la même chose?

M. Couzin: Non, cela se fait ainsi de facto. Je crois qu'ils terminent d'abord le débat sur le budget, l'approuvent en principe, puis présentent ensuite la loi. Je ne crois pas qu'il y ait de délai fixé pour le dépôt du projet de loi, mais c'est la pratique en cours dans ce pays.

M. Althouse: La question qui m'intéresse à ce moment-ci, c'est celle de la procédure et du processus consultatif. Je vous ai entendu parler de consultations avec les hauts fonctionnaires, et je vous ai entendu faire allusion aux comités de la Chambre; j'imagine également que cette consultation pourrait se faire avec le ministre ou son secrétaire parlementaire.

A votre avis, par quels moyens—les Britanniques pourraient bien servir d'exemple dans ce cas-ci—un groupe parlementaire pourrait-il sonder l'opinion publique, dont on pourrait ensuite s'inspirer pour prendre des mesures? Faudrait-il que cela se fasse dans un comité parlementaire, ou chez les hauts fonctionnaires seulement? Que préférez-vous, à ce moment-ci, à la lumière de votre expérience britannique, ou de votre propre expérience en matière de consultation?

M. Couzin: Tous et chacun voudront répondre à cette question. Quant à moi, je vous répondrais: plus on a de renseignements, mieux c'est. Je ne dirais pas que cela n'a pas d'importance, mais je n'exclurais pas de méthode pour obtenir des renseignements qui serviraient au ministère des Finances. C'est évidemment au ministère que finalement ils doivent arriver, car c'est de là qu'émane la loi.

[*Texte*]

• 1610

Speaking to officials is very good for certain types of representations because they understand the technicalities when the representation has to do with traps in the legislation and such things. I suppose representations to ministers and elected members are appropriate for constituency issues and policy issues. I think some kind of open committee, parliamentary or otherwise, is not a bad idea, particularly on large policy issues, where different constituencies would like to know what other people are saying. I think it has been one complaint raised about the dealings with officials. If I say something to an official, no one else knows what I said. As I said before, I would be very loathe to close off any part of the consultation process in an attempt to make it better.

Mr. Althouse: Thank you.

Mr. Sherbaniuk: I think consultation can often be a sterile affair, unless there is some focus to what it is that consultation is sought. That is, if the Minister, constrained by the doctrine of budget secrecy, does not feel free to say to any member of the public—a specific member or the public at large—here is what we are focusing our remarks on, and if he receives representation on a wide variety of matters that perhaps are not on his agenda at all, then such consultation, in my regard, is not very productive.

One good way to focus consultation is with the issuance of a discussion paper. In this way, it may be that letters will be written or briefs prepared, such as you have from us today. Hearings could be held on the paper through a forum, if one eventually were to be designed where witnesses could be called. I would regard the issuance of discussion papers as a very useful device. It would also help meet this problem of these lengthy delays. If a consultative document is issued, much of the underbrush has been cut away in the discussion. When the time comes to introduce a measure in the House, it should be possible to draft the legislation to make decisions as to the detail of the legislation before the budget.

The Chairman: Did you have anything to say, Mr. Edwards?

Mr. S. Edwards: No. I concur with what both of my colleagues have said. I think there well may be a good place for a parliamentary committee. In one of the earlier briefs of the Canadian Tax Foundation some years ago, it was suggested that a parliamentary committee might be a good vehicle for holding hearings. Of course, you are doing it in this case. Perhaps it is because it involves a matter of parliamentary procedure, but it might well be useful to extend this type of investigation to other issues as well. I agree with Mr. Sherbaniuk that it would be most productive, if the discussion or the consultation, where it is in a public forum, is focused on some particular issues.

Mr. Althouse: We did have at least one experiment. There may have been others. One I know of last year started off with

[*Traduction*]

C'est une très bonne chose de poser certaines questions aux hauts fonctionnaires, car ils comprennent le côté technique lorsque ces questions ont trait aux pièges que contient la loi par exemple. Je suppose qu'il serait également bien venu de faire des démarches auprès des ministres et des députés lorsqu'il s'agit de questions concernant des groupes d'opinion et de questions de politique. Le comité ouvert, parlementaire ou autre, ne serait pas une mauvaise idée, surtout pour des questions de politique importantes, lorsque différents groupes d'opinion aimeraient savoir ce qu'en pensent d'autres personnes. Je crois qu'on s'est plaint des rapports avec les hauts fonctionnaires. Si on dit quelque chose à un haut fonctionnaire, personne d'autre ne sait ce qu'on a dit. Je le répète, il nous répugnerait de bloquer certaines consultations dans le but de les rendre meilleures.

M. Althouse: Je vous remercie.

M. Sherbaniuk: À mon avis, les consultations sont souvent stériles, à moins qu'on se concentre sur leur objectif. Autrement dit, si le ministre qui est limité par le secret budgétaire ne se sent pas libre de dire au public—à n'importe qui dans le public—voici l'objet de nos remarques, et si on l'approche pour diverses questions qui ne font peut-être pas partie de son programme, une telle consultation ne sera guère productive à mon avis.

Une bonne façon de mettre l'accent sur la consultation, c'est de publier un document de travail. De cette façon, des lettres et des mémoires seraient rédigés, comme celui que nous vous présentons aujourd'hui. On pourrait tenir des audiences au sujet du document de travail devant un groupe quelconque, si un groupe éventuellement était désigné et que des témoins pouvaient comparaître. Je considère la publication de documents de travail comme un outil très utile. Il pourrait également permettre de résoudre le problème des longs retards. Si ces documents consultatifs étaient publiés, on pourrait déblayer le terrain pendant cette discussion. Lorsqu'il s'agirait de présenter une mesure à la Chambre, on devrait pouvoir arrêter les détails de cette loi avant le dépôt du budget.

Le président: Avez-vous quelque chose à dire, monsieur Edwards?

M. S. Edwards: Non. Je suis d'accord avec ce qu'ont dit mes deux collègues. Le comité parlementaire pourrait très bien être l'endroit voulu. Nous avions suggéré dans un des mémoires présentés par l'Association canadienne d'étude fiscale au cours des années passées qu'un comité parlementaire pourrait très bien être le lieu de ces audiences. C'est bien ce que vous faites dans ce cas-ci. C'est peut-être parce qu'il s'agit d'une question de procédure parlementaire, mais cela pourrait très bien être utile pour étendre ce genre d'enquête à d'autres questions également. Je suis d'accord avec M. Sherbaniuk, ce serait une mesure très productive, si la discussion ou la consultation, si elle avait lieu publiquement, portait surtout sur des questions bien particulières.

M. Althouse: Nous en avons au moins un exemple. Il y en a peut-être eu d'autres. Un document financier a été le point de

[*Text*]

a Finance paper. The point at issue was basically considered to be farm tax matters. It involved capital gains tax, agri-bond, section 31, which affects part-time farmers. We had a fairly active subcommittee of finance that looked at it. We heard from all sorts of people who had an interest in the issue. I think we may have been lacking in one point that I picked up from Mr. Sherbaniuk's statement. We did not have quite as much focus perhaps as we ought to have had. We did our recommendations. We were quite strict, having had discussions with departmental officials. We had heard from witnesses. None of the witnesses asked for half a million dollars in capital gains exemption until the very last day. This tells me that they had some last-minute witnesses appear who represented a very small group in one little community. It raises the question of whether there were some other agendas at work.

• 1615

Anyway, the recommendation was quite restrictive to certain farmers, farmers who had farmed for a certain period of time, and to them only. We thought that our main work had been done on the section 31, which we spent a lot of time at, working out all the intricacies. We did our report and included a proposal on agri-bonds, which was again not very far-reaching but quite pointed. We had taken full consideration, we thought, of all of the technicalities.

Lo and behold, on budget night it is $500,000 capital gain for everybody, with all the pitfalls that follow. We still do not know, as I am sure you are very much aware, who is eligible and who is not. We find out by drips and drabs that some kinds of people are eligible this year; some, because they only farmed for four years since 1971, are not eligible. Had they farmed for 5, had they foreseen this 15 years ago, they would have been eligible to dispose of their property without paying capital gains. As it is, they can only get a $20,000 capital gain exemption for this year.

Some of us who went through the process had great expectations. Just on this very narrow thing, we saw it as a good beginning, but we are conscious of some other agendas being interjected at the last minute. Really, our work could have been done just as well without the committee, I suppose. The Minister made a decision that had very little to do with the recommendations, in any case.

I know you are not going to be able to give a definitive answer—or if you are, I will be extremely pleased and delighted. But this is one of the problems we have had with one small experiment. I am wondering if you have had some additional proposals that might keep things a little more on target. If the Minister is interested in hearing about something, should he be more specific? Should he give clearer indications of where he is prepared to move and where he is not, before these hearings take place, so people do not go in

[*Translation*]

départ l'an dernier d'un autre cas de ce genre. Il s'agissait dans ce cas-là d'examiner des questions de fiscalité agricole. Il était question de taxes sur les gains de capitaux, d'obligations agricoles, de l'article 31, qui touchait les agriculteurs à temps partiel. Ce Comité des finances a étudié activement ces questions. Nous avons entendu toutes sortes de gens qui s'intéressaient à la chose. Nous avons peut-être oublié une question qui a été soulevée par M. Sherbaniuk. Nous n'avons peut-être pas insisté autant sur ces questions que nous aurions du le faire. Nous avons présenté nos recommandations, nous avons été très stricts, après en avoir discuté avec les hauts fonctionnaires du ministère. Nous avons également entendu des témoins. Personne jusqu'au dernier jour n'avait demandé d'exemption de gains de capital d'un demi-million de dollars. J'en déduis qu'ils avaient des témoins de dernière minute qui représentaient un très petit groupe d'une petite localité. On se demande s'il y avait d'autres programmes sur le métier.

De toute façon, la recommendation était très restrictive pour certains agriculteurs, ceux qui exploitaient une ferme depuis un certain temps, et pour eux seulement. Nous avions cru que le gros de notre travail était terminé au sujet de l'article 31, sur lequel nous avons passé beaucoup de temps, pour en résoudre toutes les complexités. Nous avons présenté notre rapport qui comprenait une proposition sur les obligations agricoles, elle n'avait pas une portée très grande, mais elle était tout à fait au point. Nous sommes d'avis que nous avons tout à fait tenu compte de tous les aspects techniques.

Mais voilà, le soir du budget on accordait 500,000$ d'exemptions en gains de capital pour tous, avec tous les pièges qu'on a connus par la suite. Nous ne savons toujours pas, vous en êtes conscients j'en suis sûr, qui est admissible et qui ne l'est pas. Nous avons su petit à petit que certaines personnes étaient admissibles cette année; certains, parce qu'ils n'ont exploité une ferme que pendant quatre ans depuis 1971, ne sont pas admissibles. S'ils l'avaient exploitée pendant cinq ans, s'ils avaient prévu la chose il y a 15 ans, ils auraient été admissibles et auraient pu disposer de leur propriété sans avoir à payer de gains de capital. Comme c'est là, ils ne peuvent recevoir qu'une exemption de gains de capital de 20,000$ pour cette année-ci.

Ce processus avait soulevé chez certains parmi nous de grands espoirs. Sur cette question étroite seulement, nous avions cru que c'était un début, mais nous savons maintenant que d'autres programmes ont été déposés en dernière minute. J'imagine que nous aurions pu faire le travail aussi bien sans que ce Comité siège. De toute façon, le ministre a pris une décision qui avait très peu à voir avec nos recommendations.

Je sais que vous n'allez pas nous donner de réponse définitive—ou si vous le faites, j'en serai très heureux et même ravi. Voilà un des problèmes que nous avons éprouvés suite à cette petite expérience. Je me demande si vous avez reçu des propositions additionnelles que vous me permettrez d'en arriver vraiment à quelque chose. Si le ministre s'intéresse aux choses que les gens ont à dire, il pourrait peut-être le dire de façon plus précise? S'il nous donnait des indices très clairs des secteurs où il est disposé à prendre des mesures et de ceux où il

[*Texte*]

with a full set of expectations that cannot be met? What further kinds of additional process should we follow here?

Mr. Couzin: I think one difficulty you may be highlighting is the role of the parliamentary committee in the pre-budget phase. The budget is the Minister's document and it is not really clear that he really cares about the parliamentary committee, unless he is just using it to help him get information. I think this is why consultation is such a very diffuse process. Before the budget, there is a certain amount of shooting into the dark. Then again, what could taxpayers do if they have something that they think is a good idea? If they could convince anyone, fine.

The committee type of consultation, I think, can be very dangerous, if it does not have any target. If you take Doug Sherbaniuk's example of consulting on a discussion paper, I think it might be very different, because the Minister has already indicated that he has a view.

Take the minimum tax paper. The Minister came out with the minimum tax discussion paper, saying that his department was, in principle, interested in a minimum tax. There were several alternatives. I am sure the Minister wanted information; that is why he came out with the discussion paper. I am sure you would have had a lot of people before your committee saying not to do it. If the Minister is committed to doing it, it is a waste of time, perhaps. You would also certainly have had people coming up to tell you how to do it. It has happened in the United States where they have had it, and whatever. I mean, I am sure you would get information from it; there is no question.

I think a committee might be better used if it has a focus such as a discussion paper. If there is an economic statement in the fall with a general proposal to lower corporate tax rates, or something like it, which would give some focus, the Minister himself may be interested. I think you are right. You have to have something where the Minister is interested in hearing from the outside and wants to use the committee to get hold of the information, because the Department of Finance is not a good forum for that kind of thing. The Department of Finance is a group of officials who are not in a position to sit in big rooms with 20 people and listen to witnesses. They do not have the time or . . . They just are not set up for that.

• 1620

Mr. S. Edwards: As I think I mentioned before, we have not dealt with the consultation process very much in this brief. We did deal with it at great length in the 1982 brief, and if you are interested I am sure we would be pleased to send a copy of that brief.

The Chairman: We have that.

Mr. S. Edwards: You have? Fine.

The Chairman: Okay. Mr. Blackburn.

[*Traduction*]

ne le peut pas, avant que les audiences aient lieu, ainsi il ne soulèverait pas de grands espoirs chez des gens qui sont déçus par la suite? Quels autres processus pourrions-nous adopter maintenant?

M. Couzin: Une des difficultés que vous soulignez peut-être c'est le rôle qu'un comité parlementaire peut jouer dans la phase pré-budgétaire. Le budget est un document qui appartient au ministre, et on ne sait pas vraiment s'il sera d'accord pour le comité parlementaire, à moins qu'il s'en serve pour obtenir des renseignements. C'est la raison pour laquelle, je crois, la consultation est un processus si peu précis. Avant le budget, les gens tirent un peu dans le noir. Là encore, que feraient les contribuables s'ils avaient quelque chose qui est valable à leur avis? S'ils peuvent convaincre quelqu'un, c'est très bien.

La consultation de type de comité, peut être dangereuse je crois, s'il n'y a pas d'objectif. Prenons l'exemple de consultation de Doug Sherbaniuk, sur document de travail; ce serait un cas très différent, car le ministre a déjà déclaré qu'il a une opinion.

Prenons l'exemple du document concernant la taxe minimale. Le ministre a déjà publié un document à ce sujet, en disant que son ministère était en principe intéressé à une taxe minimale. Il y a plusieurs choix. Je suis certain que le ministre désire des renseignements, c'est la raison pour laquelle il a publié le document de travail. Je suis sûr que vous avez entendu un grand nombre de personnes en comité qui vous auraient dit ne pas vouloir cette taxe. Si le ministre veut l'imposer, c'est peut-être une perte de temps. Il y aurait peut-être eu des gens qui seraient venus vous dire comment procéder. C'est arrivé aux États-Unis dans ce cas-ci ou dans d'autres. Je suis sûr que vous pourrez obtenir des renseignements à ce sujet, il n'y a pas de doute à ce sujet.

Je crois cependant que le Comité jouerait un rôle plus utile s'il mettait l'accent par exemple sur un document de travail. S'il s'agit d'un exposé économique à l'automne assorti d'une proposition générale pour diminuer les taux d'impôt aux sociétés, ou quelque chose du genre, le ministre lui-même s'y intéressera. Vous avez raison. Si le ministre veut avoir des renseignements supplémentaires, ou s'il veut que le Comité lui en obtienne, il faut prévoir un mécanisme, car le ministère des Finances n'est pas le véhicule idéal. Les fonctionnaires du ministère des Finances ne peuvent pas se réunir à 20 dans une grande salle pour entendre des témoignages. Ils n'ont ni le temps ni . . . Ils n'ont pas ce qu'il faut.

M. S. Edwards: Comme j'ai dit tout à l'heure, nous n'avons pas beaucoup parlé dans le document des mécanismes de consultation, mais on en a fait une étude approfondie dans le mémoire soumis en 1982. Si cela vous intéresse, je me ferai un plaisir de vous en envoyer un exemplaire.

Le président: Nous l'avons déjà.

M. S. Edwards: Vous l'avez? Très bien.

Le président: Très bien. Monsieur Blackburn.

[*Text*]

M. Blackburn (Jonquière): Merci, monsieur le président.

Je voudrais peut-être revenir sur un point que vous mentionnez dans votre rapport et qui concerne les dispositions ou les mesures fiscales qui sont adoptées ou qui prennent effet immédiatement le soir du Budget et vous dites bon ... il devrait peut-être y avoir un vote le soir même, repris dans 10 jours, si elles sont acceptées, et quatre mois plus tard. La question que je me pose est la suivante. Cette mesure-là que vous proposez, en fin de compte, ça relève, si je comprends bien, du problème que lorsque notre gouvernement présente un Budget, avec des mesures fiscales qui prennent effet immédiatement, et qui sont adoptées beaucoup plus tard, souvent, dans les faits, il y a alors des modifications qui sont apportées, et ça provoque certains problèmes parce que si ces modifications-là, disons, ne sont pas telles qu'elles avaient été prévues au Budget, on doit retourner certaines sommes aux contribuables.

Cette lacune-là de notre système, n'est-elle pas au fond souhaitable pour la raison suivante ... Lorsque le gouvernement présente un Budget—et il le fait de bonne foi en proposant une nouvelle mesure—, il peut arriver dans les faits, justement, que quelques mois plus tard le gouvernement doive prendre un certain recul, et ce parce qu'il y avait certaines mesures qu'il n'avait pas prises en considération ou il est arrivé des événements qui viennent modifier sa proposition.

Alors, si on allait dans le sens que vous proposez, je me demande si dans le fond on n'en vient pas à enlever ce processus-là qui n'est peut-être pas si mauvais que ça, même s'il comporte des inconvénients.

Mr. Couzin: I would not have thought that either the proposal of the Department of Finance or the committee's proposal would remove any flexibility from the government in terms of making changes. I think the existing system is that the budget proposal is made, notice of motion is put forward and taxes are collected on that basis. If the government decides to change something when the bill ultimately comes down, you will often notice—and I am sure you will see it in this bill—two different dates. You will see some measures taking effect from May 23, the date of the budget and some measures taking effect from 1990, or whenever they get the bill down.

That is always the case, and when they make those changes they try to do them in such a way that it has not affected anything they have collected to date. If they have affected something they have collected to date, then they would have to give it back. That is always the case. I do not think we are suggesting any change in that.

It is always understood that anything brought down just because draft legislation is brought down does not mean that it cannot change—of course it can change. What would be the point of having a committee look at it if they could not change anything in it? Obviously, it can change. The provisional collection measure I think should not be misunderstood. It is not an attempt to change the system of collecting taxes now; it is an attempt to legalize the system of collecting taxes now.

The origin of this is in about 1914, when a taxpayer in the United Kingdom decided he was not going to pay the tax that

[*Translation*]

Mr. Blackburn (Jonquière): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to go back to a point you raised in your brief. You talk about tax provisions that come into effect immediately on budget night, and you say that there should be a vote that night and another vote ten days later, if the provisions are accepted, and then four months later. My question is this. What you are suggesting is designed to deal with the problem that the government has at budget time. Tax provisions come into effect immediately, but are approved much later. Often, there are changes and this causes problems because the changes were not provided for in the budget and we have to give tax rebates.

But is this apparent failing of our system not actually a good thing, because when the government tables its budget, which it does in good faith bringing in new provisions, things could happen and a few months later the government may have to step back, because a few things were not taken into consideration or events occurred which changed its position.

If we did what you are suggesting, I wonder whether we would not end up getting rid of that particular process, which may not be a bad thing, although it does have its disadvantages.

M. Couzin: Ni les propositions du ministère des Finances ni les propositions du Comité n'auraient pour effet d'empêcher le gouvernement d'effectuer des changements. À l'heure actuelle, le budget est déposé à la Chambre, un avis de motion est déposé et les impôts sont perçus. Si le gouvernement décide, au moment où le projet de loi est déposé, de modifier certaines dispositions, vous remarquerez—et vous pouvez le confirmer en examinant le projet de loi—qu'il y a deux dates différentes. Certaines mesures entrent en vigueur le 23 mai, soit la date à laquelle le budget a été déposé, et d'autres entreront en vigueur à partir de 1990, ou à partir du moment où le projet de loi est déposé.

C'est d'ailleurs ce qu'on a toujours fait. On essaie d'éviter des situations où, suite à une modification, le contribuable qui a déjà payé a droit à un remboursement. Mais s'il y a droit, on le lui donne. Toujours. Et nous ne proposons pas que ce soit changé.

Ce n'est pas parce qu'un projet de loi a été déposé qu'on ne peut plus rien changer. Bien sûr qu'il peut y avoir des changements. Sinon, ce ne sera pas la peine que le comité l'examine, n'est-ce pas? Il va de soi qu'il peut y avoir des changements. Il faut bien comprendre les mesures provisoires permettant la perception des impôts. Il ne s'agit pas de modifier nos méthodes de perception; il s'agit de légaliser les méthodes qu'on emploie déjà.

Les mesures de perception provisoires remontent à environ 1914. C'est en 1914 qu'un contribuable du Royaume-Uni a

[*Texte*]

was announced in the budget. That taxpayer, incidentally, was a Member of Parliament in the United Kingdom who decided to go to court and challenge the ability of the government to collect the tax from him before they had passed the legislation—and he won. And so the United Kingdom enacted provisional collection measures merely to legalize what they were trying to do anyway, and what we have been doing without anybody challenging it for the same 70 years or thereabouts—which is to collect the tax from budget night. Obviously the government can change it during the process; there is no attempt to stop that. Certainly it is in the taxpayers' interests to maintain that flexibility, and in the government's interests.

• 1625

M. Blackburn (Jonquière): Je vous remercie. Je n'avais pas, en fait, interprété votre position comme une question législative; mais, je saisis le sens de votre pensée.

M. Couzin: C'est un problème administratif, effectivement.

M. Blackburn (Jonquière): Merci.

The Chairman: You mentioned you were in England. Did you also look a little bit at the Australian example?

Mr. Sherbaniuk: We have tried to collect information on the Australian system, but have had very little success in finding hard copy that spells it out in the kind of detail we want before we would be prepared to take it into account in our own thought processes. We have seen references in the reports of the hearing before this committee, but our ability to find accurate descriptions of the Australian process have been unsuccessful so far. I am not sure if this committee has such formal documentation which spells out in detail precisely how they enact their tax changes.

The Chairman: We do have some of their rules and we have had witnesses. One witness in particular who . . .

Mr. Sherbaniuk: Mr. Dobel's copy of records.

The Chairman: That is right. If there are no other questions, I would like to thank you for coming today. We appreciate your comments. They have been very pertinent and very detailed, which will come in very handy as we go into our deliberations for the report. You have touched on a number of areas we have looked at in the past, but you have gone into much more detail in some other areas we were interested in.

We appreciate your appearance before us, gentlemen, and we appreciate your presentation. Thank you on behalf of the committee for your time and your efforts.

Mr. Sherbaniuk: It is a pleasure to be with you.

The Chairman: Thank you very much. The next meeting of the committee is Tuesday afternoon with the Auditor General, Ken Dye. The meeting is adjourned.

[*Traduction*]

refusé de payer un impôt annoncé dans le budget. Le contribuable en question, soit dit en passant, était député au Parlement du Royaume-Uni. Il a décidé de contester, devant les tribunaux, le droit du gouvernement de percevoir des impôts avant que le projet de loi n'ait été adopté—et il a eu gain de cause. Pour légaliser ce qu'il faisait déjà—et ce que nous faisons, sans qu'on s'en plaigne, depuis environ 70 ans—le gouvernement du Royaume-Uni a adopté des mesures provisoires permettant de percevoir des impôts à partir du jour où le budget a été déposé. Il est évident que le gouvernement peut effectuer des changements et personne n'essaie de l'en empêcher. Les contribuables ont intérêt, et le gouvernement aussi, à ce que cette souplesse soit conservée.

Mr. Blackburn (Jonquière): Thank you. I had not, in fact, understood that your concern was on a legislative level, but I now understand what you are getting at.

Mr. Couzin: It is actually an administrative problem.

Mr. Blackburn (Jonquière): Thank you.

Le président: Vous avez dit avoir été en Angleterre. Avez-vous aussi eu l'occasion d'examiner un peu l'exemple australien?

M. Sherbaniuk: Nous avons essayé d'obtenir des renseignements sur le système australien, mais nous avons eu beaucoup de mal à trouver des documents qui le décrivent de façon suffisamment détaillée pour que cela puisse nous être utile dans notre propre réflexion. On en fait mention dans le compte rendu des audiences de ce comité, mais nous n'avons pas réussi à obtenir jusqu'ici une description précise de la procédure australienne. Je me demande si ce comité a des documents officiels qui décrivent en détail le processus exact d'adoption des modifications fiscales.

Le président: Nous sommes au courant de certains de leurs règlements et nous avons entendu des témoins. Un témoin en particulier . . .

M. Sherbaniuk: La copie du compte rendu de M. Dobel.

Le président: C'est exact. S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais vous remercier d'être venus aujourd'hui. Nous vous sommes reconnaissants de vos commentaires. Ils ont été très pertinents et très détaillés, ce qui nous sera fort utile lorsque nous entamerons les discussions en vue de la préparation du rapport. Vous avez abordé un certain nombre de domaines que nous avions étudiés par le passé mais vous êtes entrés dans beaucoup plus de détails dans d'autres domaines qui nous intéressaient.

Nous vous remercions d'avoir accepté de comparaître, messieurs, et nous vous sommes reconnaissants de votre exposé. Je vous remercie au nom du Comité de votre temps et de vos efforts.

M. Sherbaniuk: C'est un plaisir d'être ici.

Le président: Merci beaucoup. La prochaine réunion du Comité sera mardi après-midi avec le vérificateur général, Ken Dye. La séance est levée.

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

At 9:30 a.m.:

From the Canadian Labour Congress:
Murray Randall, Director, Research and Legislation;
Dan O'Hagan, Senior Economist.

At 3:30 p.m.:

From the Canadian Tax Foundation:
Douglas G. Sherbaniuk, Director;
Stanley E. Edwards, Q.C.;
Robert Couzin.

A 9 h 30:

Du Congrès du Travail du Canada:
Murray Randall, directeur, Recherche et législation;
Dan O'Hagan, économiste en chef.

A 15 h 30:

De l'Association canadienne d'études fiscales:
Douglas G. Sherbaniuk, directeur;
Stanley E. Edwards, c.r.;
Robert Couzin.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 17

Tuesday, November 26, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 17

Le mardi 26 novembre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25805—1

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—(10)

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 26, 1985
(22)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 3:36 o'clock p.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn and Albert Cooper.

Alternates present: Vic Althouse and Bruce Halliday.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witnesses: *From the Office of the Auditor General*: Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada; Ron Thompson, Principal, Audit Operations Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

Kenneth M. Dye made a statement and with the other witness answered questions.

At 4:47 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le greffier du Comité

Richard Rumas

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 NOVEMBRE 1985
(22)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 15 h 36, sous la présidence d'Albert Cooper.

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn et Albert Cooper.

Substituts présents: Vic Althouse et Bruce Halliday.

Également présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoins: *Du Bureau du Vérificateur général*: Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada; Ron Thompson, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbal et témoignages du jeudi 19 september 1985, fascicule nº 2*).

Kenneth M. Dye fait une déclaration et avec l'autre témoin répond aux questions.

A 16 h 47, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—(10)

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—(10)

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 Président de la Chambre
des communes 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

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 26, 1985
(22)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met at 3:36 o'clock p.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn and Albert Cooper.

Alternates present: Vic Althouse and Bruce Halliday.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Bruce Carson, Law and Government Division.

Witnesses: *From the Office of the Auditor General*: Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada; Ron Thompson, Principal, Audit Operations Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

Kenneth M. Dye made a statement and with the other witness answered questions.

At 4:47 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le greffier du Comité

Richard Rumas

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 NOVEMBRE 1985
(22)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à 15 h 36, sous la présidence d'Albert Cooper.

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn et Albert Cooper.

Substituts présents: Vic Althouse et Bruce Halliday.

Également présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Témoins: *Du Bureau du Vérificateur général*: Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada; Ron Thompson, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbal et témoignages du jeudi 19 september 1985, fascicule nº 2*).

Kenneth M. Dye fait une déclaration et avec l'autre témoin répond aux questions.

A 16 h 47, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

[*Texte*]

Tuesday, November 26, 1985

• 1537

The Chairman: Ladies and gentlemen, I will call the meeting to order and proceed with the work before us today. We are very pleased to have Mr. Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada, with us. Of course, he needs no introduction around this place, and probably as well, anywhere in Canada. Mr. Ron Thompson is with Mr. Dye, and is Principal, Audit Operations Branch. We are pleased to have you gentlemen with us.

From talking with you previously I understand you have been watching some of the work of the committee and will know we have been looking forward to your coming and to your contribution. We are coming to the last of our witnesses; we are down to the final stages; so some of our questions today will probably be quite pointed.

We were very pleased to see with the documents you have put before us today a projected or potential calendar. I am quite anxious to hear you talk about that because that is one of the matters we have certainly been concerned with. I will turn over the floor to you. I understand you have an opening statement after which we will follow with questions.

Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada): Thank you, Mr. Chairman. We, too, are pleased to respond to your invitation to come and talk about the government's May 1985 proposals for improving the Canadian budgetary process. I would like to read my notes for about 10 minutes, if I may, and then will be delighted to answer any questions you may have.

As you would well know, my role as an Officer of Parliament demands that I present my views in an objective and non-partisan manner. Many of the issues raised in the government's proposals involve matters of political consequence as well as good financial management. My views and responses to your questions today are given with consideration only to due regard to the sound management of taxpayer dollars and accountability to Parliament. In other words, I do not intend to respond to policy matters in a political way.

My interest in this area regarding information flows naturally from the theme of my recently tabled annual report—the appropriateness and the quality of information that Members of Parliament receive. A basic principle of sound financial reporting is that if information is to be useful it must be provided on a timely basis. The proposal to have a fixed budget date tied into the estimates and borrowing authority cycle and subsequent reporting in the public accounts would seem to be appropriate in this regard.

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

[*Traduction*]

Le mardi 26 novembre 1985

Le président: Mesdames et messieurs, je déclare la séance ouverte et que nous nous attaquions à la tâche qui nous attend aujourd'hui. Nous sommes très heureux d'accueillir monsieur Kenneth M. Dye, vérificateur général du Canada. Il n'a probablement pas besoin d'être présenté ici, pas plus qu'ailleurs au Canada. Il est accompagné de monsieur Ron Thompson, directeur principal Direction générale des opérations de vérification. Nous sommes très heureux, messieurs, de votre présence.

En vous parlant un peu plus tôt j'ai cru comprendre que vous avez suivi une partie de nos travaux; vous savez donc que nous étions impatients de vous rencontrer et de vous entendre. Nous en sommes à nos derniers témoins, aux dernières phases de notre travail, par conséquent les questions que nous vous poserons aujourd'hui seront probablement assez significatives.

Nous sommes heureux également que vous ayez déposé avec vos documents un calendrier des travaux projetés. J'attends avec impatience vos remarques à ce sujet, car c'est une question qui évidemment nous intéresse beaucoup. Je vous donne maintenant la parole, car je crois que vous avez une déclaration à faire. Nous vous poserons ensuite nos questions.

M. Kenneth M. Dye (Vérificateur général du Canada): Merci, monsieur le président. Nous sommes également très heureux d'avoir été invités à comparaître devant votre Comité et de partager avec vous quelques réflexions sur les propositions que le Gouvernement a présentés en mai dernier dans le but d'améliorer le processus budgétaire. Si vous me le permettez, je prendrai d'abord quelques dix minutes pour lire mes notes et je serai ravi ensuite de répondre à vos questions.

Comme vous le savez, mon rôle en tant qu'agent du Parlement m'oblige à présenter mon opinion de façon objective et non partisane. Un grand nombre de questions soulevées dans les propositions du gouvernement sont inspirées par des soucis d'ordre politique autant que par la bonne gestion financière. Mes opinions et mes réponses à vos questions vous sont transmises aujourd'hui en ne tenant compte que du souci d'une saine gestion de l'argent des contribuables et de l'obligation de rendre compte au parlement. Autrement dit, je n'ai pas l'intention de répondre aux questions politiques d'une façon politique.

Mon intérêt a naturellement été suscité par le contenu thématique de mon dernier rapport annuel—l'utilité et la qualité de l'information que reçoivent les députés. Pour que cette information soit utile, selon un principe fondamental de la saine présentation de rapports financiers, il faut qu'elle soit fournie en temps opportun. La proposition d'une date fixe pour la présentation du budget reliée au cycle des prévisions budgétaires et des pouvoirs d'emprunt semblerait indiquée à cet égard.

[*Texte*]

I like to think of this overall process in terms of an integrated financial management and reporting system. To illustrate, I am pleased to provide your committee with a chart based on the government's proposed "budgetary cycle", which goes beyond the budgetary phase to display the important end result—the Public Accounts. That document has been appended to my notes which I believe you have.

At present, the main estimates for the given fiscal year must be tabled a month prior to the commencement of the year. The public accounts are normally tabled within about seven months of the fiscal year-end—say, late October or early November—except that, this year, they are late again for the second year in a row. Given these dates, the arguments in support of tabling the budget in late fall or early winter are sound, providing there is no conflict with an election.

The proposals to table a request for borrowing authority with the budget, or alternatively include borrowing requests in the estimates, also seem sound. Either approach would provide information and would allow members to consider borrowing in the full context of the government's financial plans for the forthcoming year.

As to the introduction of tax changes, I tend to agree with the proposals for some form of provisional implementation legislation that would take effect as of budget tabling. It must be unsettling, to say the least, for our revenue department to organize itself to collect tax without the requisite legislation. And I am very much persuaded there is the same effect on the business community.

There are a few other matters I would like to touch on briefly. For Parliament to hold the government accountable, it must be able to compare the proposed spending levels in the budget with spending requests in the estimates and, subsequently, with the amounts actually spent, as reported in the Public Accounts. This requires information in these three basic documents to be prepared on a consistent basis to the fullest extent possible, with explanations for variations between amounts spent and amounts planned clearly set out in the public accounts.

• 1540

If you accept the concept of an integrated financial management and reporting system, the budget consultation process takes on an added dimension—the establishment of appropriate accounting principles for reporting information in the budget and subsequently in the public accounts. If the government of the day wish to include my office in this consultative process regarding the impact of accounting principles on my opinion on the government's annual financial statements, we would be pleased to offer comments on non-policy matters.

Now a word about tax expenditures. They are a huge cost to government—billions of dollars currently escaping the scrutiny

[*Traduction*]

J'aime comparer ce processus global à un système intégré de gestion et de rapports financiers. Pour illustrer mon propos, je suis heureux de vous présenter un graphique, établi en fonction du «cycle budgétaire», proposé par le gouvernement, qui s'étend au-delà de la phase budgétaire pour tenir compte du résultat final extrêmement important: les comptes publics. Ce document est annexé à mes notes que vous avez reçues, je crois.

À l'heure actuelle, le budget de dépenses principales, pour un exercice donné, doit être déposé avant le début de l'exercice. Les comptes publics sont normalement déposés environ sept mois après la fin de l'exercice, soit fin octobre ou début novembre, sauf cette année, ils sont en retard pour la deuxième fois de suite. Étant donné ces dates, les arguments voulant que le budget soit déposé à la fin de l'automne ou au début de l'hiver sont justes et valables, à condition qu'il n'y ait pas conflit avec une élection.

Les propositions voulant qu'un pouvoir d'emprunt soit sollicité au moment de la présentation du budget, ou qu'il soit inclus dans les prévisions budgétaires, semblent également justes et valables. L'une ou l'autre des deux méthodes fournirait aux députés une information qui leur permettrait d'étudier les emprunts en ayant une perspective complète des plans financiers du gouvernement pour la nouvelle année.

Quant à l'introduction de modifications fiscales, je tends à être d'accord avec les propositions voulant faire entrer en vigueur une loi de pré-exécution des mesures fiscales lors de la présentation du Budget. Le ministère du Revenu national doit trouver cela pour le moins inquiétant de s'orgnaniser en vue de la perception des impôts sans pouvoir s'appuyer sur une loi habilitante. Il en va probablement de même pour le milieu des affaires.

J'aimerais brièvement toucher à une ou deux autres questions. Pour que le Parlement puisse tenir le gouvernement responsable, il doit pouvoir comparer les dépenses proposées dans le budget aux prévisions budgétaires, et par la suite, aux sommes effectivement dépensées et signalées dans les comptes publics. Pour ce faire, il faut que l'information que renferment ces trois documents de base soit établie d'une façon uniforme, dans la mesure du possible, et qu'on explique clairement dans les comptes publics les écarts entre les sommes dépensées et les sommes prévues.

Si vous acceptez le concept d'un système intégré de gestion et de rapports financiers, le processus de consultation budgétaire s'adjoint une nouvelle dimension: l'établissement de principes comptables appropriés pour la présentation de l'information dans le budget et, par la suite dans les comptes publics. Si le gouvernement du jour désirait faire participer mon bureau à ce processus de consultation au sujet de l'incidence de principes comptables sur l'opinion que j'exprime à l'égard de ces états financiers annuels, nous nous ferions un plaisir des répondre à des questions qui ne touchent pas à la politique du gouvernement.

Un mot, maintenant, au sujet des dépenses fiscales. Elle représentent pour le gouvernement un coût énorme—des

[*Text*]

of Parliament—that need much more visibility in the financial reports. Members have told us that it is impossible for them to evaluate the thrust of the government's social and economic policies unless they have information on tax expenditures. In my view, serious consideration should be given to including information on tax expenditures as an integral part of the budget, and also in the estimates, both in Part I and particularly in the Part IIIs where they may be related to specific programs.

A final word about the government's many guarantee and insurance programs. They are also large and, as we have seen recently, can very quickly result in a significant expenditure of funds. Consideration should be given to disclosing in the budget the current and forecast exposure under all guarantee and insurance programs.

I will be pleased to answer questions you may have.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Dye. We appreciate your comments and you have raised, as well as some of the issues we have been looking at, a couple of new ones, I think, for the committee.

As you know from reading the evidence, we are very informal in here. I like it that way because I think we work better informally. Certainly I do.

So I will open the floor to questions, if any of the members wish to begin. If not, I will start the process and I am sure that will get things going.

If I can refer to the calendar we have here today that you furnished with your testimony, one of the proposals that has come forward to us to allow us to develop a common thread through the whole process, which a lot of members and a lot of people do not feel is there between the budgets and the estimates and the borrowing and so on, is the idea of having in the beginning of the session in the fall the Minister of Finance stand up and make, for lack of a better word, an economic statement in the House, talking roughly about where things are going and outlining what he or she would then be looking towards in the January-February budget.

Following that through, there would be a process then of public consultation. We have had several suggestions, one of which is the idea of having a special committee set up that would hear witnesses in public so the general public as well as the various witnesses would know what kind of input the Minister is getting. That would be one element of consultation.

Then in January or February, prior to the budget, you would have some sort of a state of the nation address talking about where things are currently and paving the road for the budget which would come through, and then ultimately back out the other end with, one of the suggestions has been, not Ways and Means motions but draft bills. They would then be referred back to the same committee that heard the evidence in the fall,

[*Translation*]

milliards de dollars qui échappent actuellement à un examen rigoureux de la part du gouvernement—qui doit être davantage mis en lumière dans les rapports financiers. Les députés nous ont dit qu'il leur est impossible d'évaluer toute l'incidence des politiques socio-économiques du gouvernement s'ils ne possèdent pas de renseignements sur les dépenses fiscales. À mon avis, il faut sérieusement envisager la possibilité de présenter sur les dépenses fiscales une information qui soit partie intégrante du budget et aussi des prévisions budgétaires—tant dans la partie I que dans la partie III où ces défenses renvoyer à des programmes précis.

Un dernier mot au sujet des nombreux programmes de garantie et d'assurance du gouvernement. Il sont énormes eux aussi et, comme nous l'avons vu récemment, ils peuvent rapidement entraîner des sorties de fonds considérables. Il faut envisager la possibilité de publier dans le budget une évaluation des risques actuels et futurs liés à tous les programmes de garantie et d'assurance.

Je répondrai bien volontiers à vos questions.

Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Dye. Nous vous sommes reconnaissants de vos remarques et vous avez soulevé, quelques nouvelles questions dans cet exposé, en plus de celles que nous avons déjà examinées.

Vous avez lu les témoignages, vous savez donc que nous procédons sans formalités. Cela me plaît car je crois que nous travaillons beaucoup mieux ainsi. Du moins c'est mon cas.

Nous allons donc passer aux questions si les membres du comité en ont, sinon je suis prêt à lancer le débat.

Si je me reporte au calendrier que vous nous avez fourni avec votre exposé, je me rends compte qu'une des propositions que nous avons entendues, qui nous permettrait de faire un lien avec les diverses phases du processus même si un grand nombre de députés et de gens ne croient pas que ce lien existe entre les budgets et les prévisions budgétaires, entre le pouvoir d'emprunt et les autres phases, c'est qu'au début de la session, à l'automne, le ministre des finances présente, je n'ai peut-être pas l'expression exacte, un état de la situation économique à la Chambre. Il pourrait nous dire de façon générale où les choses vont et souligner ce qu'il ou elle pourrait prévoir pour le budget de janvier et février.

Il pourrait y avoir ensuite des consultations publiques. Nous avons entendu plusieurs suggestions, celle par exemple d'un comité spécial qui serait établi pour entendre des témoins publiquement afin que le public et les divers témoins puissent savoir qu'el apport reçoit le ministre. Ce serait un élément de consultation.

Par la suite, en janvier ou février, avant le dépôt du budget, on pourrait avoir une déclaration faisant le point de la situation du pays en préparation du budget à venir, et finalement appuyer non pas comme ça a été suggéré les motions de voies et de moyens mais les projets de loi. Ces projets de loi seraient renvoyés au même comité que celui qui a entendu les témoignages à l'automne, qui pourrait présenter son rapport

[*Texte*]

who would then have to turn around and report sometime prior to June and hopefully have the House deal with them by June.

That is a fairly convoluted trip, and I hope that you were able to follow the way I expressed it. I would like to have you make some comments on that whole process, the idea of the committee, the idea of the sort of three different speeches and then the ultimate conclusion of it.

Mr. Dye: I guess my point of view is that anything that better informs Members of Parliament about the shape of the financial future of the government is a useful process. Having a comment made in September—'Here is where we are; we are halfway into one year and we are approaching a budget and this is what it looks like'—that type of thing would probably be helpful.

• 1545

I think your consultative process is useful. If I had my druthers I would have moved the whole thing ahead a bit, but I gather there is great difficulty in going through a consultative process, say, in July and August. I accept the argument that the closer to the date you are the clearer the picture is. So that is why I have come to agree with Mr. Wilson's graph or his timing plan, and you will notice the left-hand side of his chart that we put in front of you is identical to the one that was published in May 1985. We are just trying to show there is more going on there than just the budgeting process, that the new appropriations and reporting processes are equally as important.

As I understood it, you were proposing that you would have a third stage; after having a budget in winter-time, to go to a discussion by committee and reporting in June. That was not quite clear in my mind.

The Chairman: Okay. Essentially, what has been suggested is that the draft bills that flow from the budget would be then referred to this committee. This same committee—call it a Ways and Means committee, or call it a budget bills committee, or whatever you want to call it—that heard the evidence in the consultation process would then receive those bills again after the budget, deal with them in the committee, hear witnesses again if necessary and so on, and report them back to the House in sufficient time to allow them to be passed or dealt with by the House by the end of June.

Mr. Dye: So you are having budget proposals mostly of a tax nature being dealt with by this committee some time in June, while the appropriations business is going on in the normal course of events, winding up in May. It seems to be backwards to have budgetary comment and finalization of bills after the appropriation of the money. It seems to me you have a little bit of a problem there.

Now, it is also a long period of time. If you are starting off in September and through three stages get to June, it is a long period. On the other hand, you do get some bills out at the end of the hopper, and if that deals with the budget, it strikes me as being useful. I am sure the tax accountants would be pleased to have the tax bills in place shortly after budget rather than waiting a long time, because they have a terrible

[*Traduction*]

avant le mois de juin en espérant que la Chambre puisse l'adopter avant la fin de juin.

Il s'agit d'un parcours assez complexe, et j'espère que vous avez pu me suivre. J'aimerais savoir ce que vous pensez de ce processus, l'idée d'un comité, l'idée d'avoir trois discours différents, ainsi que de la conclusion.

M. Dye: Je crois vraiment que tout ce qui peut mieux informer les députés sur l'avenir financier du gouvernement est utile. Si on attendait un commentaire en septembre—voici où nous en sommes, nous sommes à mi-chemin dans l'année et nous aurons bientôt un budget qui représente à peu près ceci—ce genre de chose serait sans doute utile.

A mon avis, ce processus de consultation est utile. Si j'avais eu le choix, les choses auraient été avancées un peu, mais j'imagine qu'il est extrêmement difficile d'avoir un processus consultatif en juillet et août. Votre argument est valable, plus on est près de la date, plus le tableau est clair. C'est donc pourquoi je suis d'accord avec le graphique de M. Wilson ou son calendrier, et vous remarquerez que le côté gauche de son graphique, que vous avez devant vous, est identique à celui qui a été publié en mai 1985. Nous essayons donc de souligner qu'en dehors même du processus budgétaire, les nouvelles méthodes pour les crédits budgétaires et le rapport sont également importantes.

Si j'ai bien compris, vous proposeriez une troisième étape, une fois que le budget aurait été déposé pendant l'hiver, à savoir un débat en comité et le dépôt d'un rapport en juin. Je n'ai pas très bien compris.

Le président: Très bien. Ce dont il s'agit essentiellement, c'est que les projets de loi qui résultent du budget seraient renvoyés à ce comité—appelons-le comité des voies et moyens, ou comité des projets de loi budgétaires, ou le nom que vous préférez. Ce même comité qui a entendu des témoignages lors du processus de consultation, recevrait ces projets de loi après le dépôt du budget, les étudierait, entendrait des témoins s'il le juge nécessaire, par exemple, et déposerait son rapport à la Chambre suffisamment à l'avance pour qu'il soit adopté ou utilisé par la Chambre avant la fin de juin.

M. Dye: Ce comité étudierait donc à un certain moment en juin les propositions budgétaires de nature fiscale surtout, alors que l'étude des crédits budgétaires se ferait de la façon normale et se terminerait en mai. Il me semble qu'on fait les choses à l'envers en présentant un exposé budgétaire et en votant les projets de loi après que les crédits sont accordés. Il me semble que cela pose un petit problème.

Le délai est également très long. Si on commence en septembre et qu'on en arrive à juin en passant par trois étapes, c'est long. Par ailleurs, si des projets de loi en sortent, et qu'ils traitent du budget, il me semble que c'est utile. Je suis sûr que les comptables Spécialistes des questions fiscales seraient très heureux que les projets de loi soient adoptés peu après le dépôt du budget, plutôt que d'attendre très longtemps, car ils ont

[*Text*]

time advising clients, and I am sure clients are frustrated by not knowing whether or not things will happen.

As to the confidentiality aspect, I am not quite sure how you deal with the confidentiality if you have all this public discussion in advance. Frankly, I do not get so upset about the confidentiality thing. I am not worried about people stocking up. If you look it at over 100 years, if somebody buys a lot of gasoline or something or buys a bunch of beer or cigarettes, it is really a very small blip in the long period of time. We tend to be looking at these budgetary things on an annual basis, and the country goes on for centuries. I just do not get too worried about the confidentiality being broken in order for people to stockpile. Let everybody know what is going on, and as for those who want to buy three cartons of cigarettes in advance, let them do it. It does not really matter in the long run. Usually these adjustments are very modest; it is 2¢ a pack or something.

The Chairman: Mr. Blackburn, do you have some questions?

M. Blackburn (Jonquière): Merci, monsieur le président.

A la page 3 de votre document, vous nous dites ' si le gouvernement du jour désirait faire participer mon bureau à ce processus de consultations au sujet de l'incidence de principe comptable' . . . En fait, vous faites référence aux prévisions budgétaires, pour qu'on ait une partie qui nous fasse part de ce que le gouvernement anticipe dépenser, quelles sont ses dépenses réelles à propos des comptes publics. En fait, si on compare ce qui se fait, avec votre proposition, quelle est la différence?

Vous dites, pour que 'le Parlement puisse tenir le gouvernement responsable, il doit pouvoir comparer le niveau des dépenses proposées dans le Budget aux engagements des dépenses demandées dans le Budget des dépenses ou prévisions budgétaires, et par la suite aux sommes effectivement dépensées signalées dans les comptes publics'. Et vous suggérez même que le gouvernement devrait peut-être vous consulter, à savoir comment on devrait présenter les rapports en question.

• 1550

J'aimerais que vous précisiez un peu plus votre pensée.

M. Dye: Au sujet du rapport du vérificateur général au Parlement pour les comptes publics, depuis trois ou quatre ans il y a eu un problème, et j'ai fait quatre réserves. J'ai beaucoup d'inquiétude avec ces comptes et je pense qu'il faut faire de grandes améliorations dans la façon de présenter les comptes publics. C'est un facteur important dans le cadre des principes de comptabilité.

M. Blackburn (Jonquière): Est-ce que ces principes-là changent d'un gouvernement à l'autre, ce qui fait que d'une certaine façon le citoyen, ou le député nouvellement élu ne s'y retrouve pas ou n'est pas en mesure de vérifier ce qu'il y a derrière tout ça? Est-ce que c'est ça, en fin de compte, que sous-tend ce que vous avancez?

[*Translation*]

beaucoup de mal à conseiller leurs clients, et je suis sûr que les clients sont frustrés puisqu'ils ignorent ce qu'il va se produire.

Quant à l'aspect confidentiel, je ne suis pas tout à fait sûr de la manière dont vous pouvez le respecter si le débat public a lieu d'avance. Je vous dirai franchement que l'aspect confidentiel ne me gêne pas beaucoup. Je ne crois pas que les gens feraient des stocks. Si on voit les choses sur un siècle, l'achat d'une énorme quantité d'essence ou d'un autre produit, que ce soit de la bière ou des cigarettes, cela représente quand même très peu. Nous avons tendance à voir les choses sur une base annuelle ou budgétaire, mais le pays tourne pendant des siècles. Je ne m'inquiète pas beaucoup qu'on enfreigne l'aspect confidentiel et que les gens fassent des sotcks. Informons les gens de ce qui se passe, et ceux qui veulent acheter trois cartons de cigarettes à l'avance, qu'ils le fassent. La chose n'a pas vraiment d'importance à long terme. Les rajustements sont habituellement très modestes, 2c. le paquet de cigarettes ou quelque chose du genre.

Le président: Monsieur Blackburn, voulez-vous poser des questions?

Mr. Blackburn (Jonquière): Thank you, Mr. Chairman.

You say on page 3 of your statement that if the government of the day wishes to include my office in this consultative process regarding the impact of accounting principles . . . In fact, you are referring to budgetary estimates, so that in part we could know whether the government wishes to spend, what will be the real expenses concerning public accounts. If one compares what is being done, with your proposal, what will be the difference?

You also say: For Parliament to hold the government accountable, it must be able to compare proposed spending levels in the budget with spending requests in the estimates, and subsequently with amounts actually spent as reported in the public accounts. You seem to suggest even that the government might be consulted as to the way these reports could be presented.

I would like you to be more specific.

Mr. Dye: Regarding the Auditor General's report to Parliament on public accounts, there has been a problem for the past three or four years. I have expressed four reservations. I am quite concerned by the accounts and I think that great improvements must be made in the way they are presented. It is important from the standpoint of accounting principles.

Mr. Blackburn (Jonquière): Do those principles change from one government to the next? Does it mean that somehow the Canadian citizen or newly-elected MP is unable to wade through it, or is not able to check what is behind it all? Is that really what is behind your comments?

[*Texte*]

M. Dye: Non . . . Ce n'est pas que nous voulons beaucoup de changements, mais nous avons beaucoup de propositions . . .

M. Blackburn (Jonquière): De nouvelles propositions?

M. Dye: Oui . . . pour le gouvernement, dans un programme de recherche dont le titre est *Figures Financial Government Reporting System*. Et nous avons constaté qu'il est nécessaire d'avoir les substances sur les «formes», et non pas les «formes légales» sur les substances.

Aussi, il y a toutes les questions de *consistencies* . . . Et ce n'est pas un problème de voir les mêmes principes appliqués en 1986-1987.

Mais s'il y a un changement dans les formes des comptes publics, il faut l'annoncer dans le Budget. Je le crois. Par exemple, pour le *Canada Pension Plan, Unemployment Insurance*, je voudrais voir l'assurance-chômage dans les comptes publics . . . Mais ce n'est pas là; maintenant . . . c'est une réduction du passif. C'est stupide!

M. Blackburn (Jonquière): Je reviens encore à la charge, parce que je n'étais pas là avec les gouvernements précédents. D'un gouvernement à l'autre, est-ce qu'il y a des modifications sur le système comptable utilisé, de telle sorte qu'on ne s'y retrouve pas, de telle sorte qu'il y a des sommes d'argent qui sont placées, justement, dans un compte—peu importe l'appellation du compte en question—et qui font que c'est difficile de s'y retrouver pour le vérificateur général? Alors si c'est le cas pour vous, imaginez pour le citoyen et pour le député aussi.

M. Dye: Oui . . . Il n'y a pas beaucoup de changements. En général il y a des consensus . . . Mais nous avons beaucoup de recommandations à faire pour le futur, pour améliorer les formes des rapports.

M. Blackburn (Jonquière): Je vous avoue, comme membre du Comité, que je ne vous comprends pas du tout . . . Je ne vois pas quel est le problème? Vous avez pris la peine de le mentionner, il y a un problème dans la façon dont le gouvernement comptabilise ses dépenses, et en ce qui concerne aussi les comptes publics, il y a certaines choses qui semblent se passer et que vous essayez de nous montrer mais que je ne vois pas. Et j'aimerais, quitte à ce que vous le visualisiez par un document quelconque, voir le problème que vous soulevez; mais actuellement je ne le vois pas.

M. Dye: Le problème réside dans «l'observation» des comptes publics chaque année; dans les volumes de comptes publics, il y a beaucoup d'explications au sujet de mes inquiétudes.

• 1555

There is about, as of last year, $16 billion worth of liabilities not stated. The entity of the government is not appropriate, in my view. For example, the financial statements of the government, at this point in time, do not include the Exchange Fund, the Unemployment Insurance Fund. There is a question as to whether or not the Canada Pension Plan is a part of the Government of Canada. It may not be. It may be some sort of a federal-provincial trust. The Crown corporations are not

[*Traduction*]

Mr. Dye: No. We do not want many changes, but we do have a number of proposals . . .

Mr. Blackburn (Jonquière): New proposals?

Mr. Dye: Yes. For the government. In a research program entitled *Figures Financial Government Reporting System*. We have observed that form must be clothed in substance, rather than the substance adapt to some legal form.

Also, there is the whole question of consistencies. The same principles could easily be applied in 1986-87.

But if there is a change in the form of public accounts, that change must be announced in the Budget, or so I believe. For instance, the Canada Pension Plan and unemployment insurance should figure in the public accounts. But they do not at the moment. It is just a reduction in liabilities. That is ridiculous!

Mr. Blackburn (Jonquière): I would like to come back to this again because I was not here under the preceding regimes. Are there changes in the accounting system used from one government to another? Do these changes mean that the system is confusing and that the sums of money that are put into an account, whatever the account may be called, make it difficult for the Auditor General to sort things out? If so, imagine how complicated it would be for the ordinary citizen or MP to understand.

Mr. Dye: Yes. There are not many changes. In general, consensus is reached. But we have quite a number of recommendations to make for the future in order to improve the form reports take.

Mr. Blackburn (Jonquière): I must admit, as a member of the Committee, that I do not understand you. I do not see where the problem is. You have taken some pains to point out that there is a problem in the way the government accounts for its expenditures, and in public accounts, where things are happening that you are trying to point out, but I cannot see what exactly. I would like to see the problem you are raising, perhaps by getting it in visual form in some kind of document. I cannot quite grasp it at the moment.

Mr. Dye: The problem lies in the observation of public accounts every year; in the public accounts volumes there are a lot of things that explain my concern.

A la fin de l'an dernier, il y avait près de 16 milliards de dollars d'obligations non déclarées. À mon avis, le gouvernement ne fait pas état des finances de tous ces éléments. Par exemple, en ce moment les états financiers du gouvernement ne comprennent pas le Compte du fonds des changes ni le Compte d'assurance-chômage. On ne sait pas si le Régime de pensions du Canada relève ou non du Gouvernement. Il est possible que ce soit une espèce de compte de fiducie fédéral-

[*Text*]

included in the financial statements. So we have an entity question.

I have been concerned about the value of soft loans to the developing countries. They have been carried on the books as assets at the original cost. My view is there is a great deal of concessionary value given up at the time those loans are given. They are really grants, in my view, and they are overstated.

There is another problem we talked about. What is the fourth reservation?

Mr. Ron Thompson (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General): There is the Crown corporation issue.

Mr. Dye: No, I talked about Crowns. Anyhow, I have some concerns.

We have done a large research study, both in Canada—and you may have been one of the MPs that was interviewed—and in the United States, and we are going to produce very shortly, as soon as the government produces the Public Accounts, a model financial statement which gives you a document something like a corporate annual report in which you as an MP will be able to see the Government of Canada financial affairs in a bird's eye view, instead of this fragmentation of a bit in Volume I, some in the Crown corporations, a bit in the Exchange Fund account, and some in the Unemployment Insurance account.

We would propose to have all these combined in one place and have a reasonably simple statement of Canada's affairs, so that you as a Member of Parliament will in fact know what the revenues of the country are, what the expenditures are, what the debt is, and what the deficit is. At the moment it is so fragmented that nobody knows. I am trying to put them all together, and you will have a copy soon of that research study, for Canada alone, and a joint study with the Americans.

M. Blackburn (Jonquière): Je trouve cela intéressant, monsieur le président, et je me demande si sur ce dont vous nous parlez, nous pourrions avoir un document. Est-ce qu'il y a déjà été déposé, ce document-là? Est-ce qu'il est remis ou est-ce qu'il est en projet?

M. Dye: Non. Mais au mois de janvier, j'espère. Il faut attendre les comptes publics. Et quant au changement du rapport.., il faut considérer les changements dans le Budget . . . et dans le rapport.

M. Blackburn (Jonquière): D'accord.

Mr. Dye: In other words, the changes in the budget drive the end report.

The Chairman: Mr. Althouse.

Mr. Althouse: On the chart that was presented with the comments, you make it fairly clear that it is about a three or a

[*Translation*]

provincial. Les sociétés de la Couronne ne sont pas non plus incluses dans les états financiers. Il y a donc un problème au niveau de la reconnaissance globale de tous les éléments du gouvernement.

Je suis quelque peu préoccupé par la valeur des prêts sur mesure consentis aux pays en développement. Ces prêts sont inscrits dans les livres comme des éléments d'actif au coût original. À mon avis, le gouvernement fait des concessions fiscales considérables au moment de ces prêts. Ce sont en fait des subventions qui sont, à mon avis, surévaluées.

Nous avions parlé d'un autre problème. Quelle était la quatrième réserve?

M. Ron Thompson (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du Vérificateur général): Il s'agissait des sociétés de la Couronne.

M. Dye: Non, j'en ai déjà parlé. Quoi qu'il en soit, j'ai quelques réserves.

Nous avons mené une étude exhaustive couvrant le Canada et les États-Unis—et vous êtes peut-être un des députés que nous avons interrogé—et très prochainement, dès que le gouvernement aura produit ses comptes publics, nous avons l'intention de présenter un état financier modèle. Ce sera un document quelque peu semblable à un rapport annuel de sociétés et qui permettra aux députés de connaître, en un coup d'oeil, la situation financière du gouvernement du Canada, plutôt que d'être obligé de composer avec la fragmentation actuelle des données, quelques-unes dans le volume I, d'autres dans les rapports des sociétés de la Couronne, d'autres dans le Compte du fonds des changes et d'autres encore dans le Compte d'assurance-chômage.

Nous avons l'intention de regrouper toutes les données dans un seul document et présenter de façon assez simple les finances du pays afin que vous, les députés, connaissiez exactement les revenus du Canada, ses dépenses, sa dette et son déficit. Pour l'instant, ces données sont tellement fragmentées que personne ne sait trop ce qui se passe. J'ai essayé de tout regrouper, et vous aurez bientôt une copie de l'étude couvrant le Canada exclusivement, et de l'étude conjointe couvrant le Canada et les États-Unis.

Mr. Blackburn (Jonquière): That is very interesting, Mr. Chairman. I wonder if you could present us with a document on what you were talking about. Has that document already been tabled? Or is it still in the project stage?

Mr. Dye: Not yet. But I hope to table i in January. We have to wait for the Public Accounts. And we also have to take into account all the changes in the budget and in the report.

Mr. Blackburn (Jonquière): Very well.

M. Dye: En d'autres termes, les modifications budgétaires influeront sur le rapport final.

Le président: Monsieur Althouse.

M. Althouse: D'après le tableau que vous avez présenté, vous indiquez clairement que le processus budgétaire prend

[*Texte*]

three-and-a-half year process that we are into from the time the budget will be presented if we go to the January-February process to when we finish doing all our estimates. Is that based on 180 sitting days, or just 180 days? The committee has been talking in terms of a June deadline, and the 180 sitting days which the Minister's paper has in it is really about a year or a bit. It is pretty close to a year. Which of those scenarios did you use?

Mr. Dye: You can use either in ours. I am not an expert on parliamentary procedure. I was more interested in the process.

Mr. Althouse: In any case, whichever it is, you can begin your Public Accounts audit in the fall of the year that the budget comes down. Is that about the way I have to read this?

Mr. Dye: We would begin the accounts—the accounts would continue to wind up at May 31. We start in advance of May 31 and continue to audit after that. Normally, the government provides us with their financial statements for audit about the end of August. It might be a little later or a little earlier. It takes them some time to close after March 31. Before we actually receive the statements, we have done a great deal of work, and then we do a great deal more work after we get them.

• 1600

We like to sign off as of September 10, maybe. It in fact is printed and tabled in Parliament at the end of October, usually. For the last two years there has been a delay; last year partly because of the election, and this year there is a great discussion going on about the style of the accounts.

Mr. Althouse: So basically the process is a full two years.

Mr. Dye: Yes; for you to start thinking about it and for you to know what happened.

Mr. Althouse: I think in part in your answer to Mr. Blackburn you explained some of what was in your original paper concerning the technical things you think have to be done for us to be able to compare revenues with expenditures and to understand fully what the debt is and what the actual debit or excess for the year is. You have explained a little bit about that. I guess mostly we are to be watching for a paper in January.

Mr. Dye: I hope you will not only watch for it, but also read it.

Mr. Althouse: Is there anything you can tell us before that time about the specific changes that might occur, I suppose without giving away anything you might have in the paper; just good accounting principles you would recommend to us to be following as parliamentarians?

Mr. Dye: Mr. Althouse, I am not worried about scooping myself on this one. I have spoken publicly on it.

[*Traduction*]

entre trois ans et trois ans et demi, à partir du dépôt du budget—s'il est déposé en janvier ou février—jusqu'à la fin de toutes les prévisions. S'agit-il de 180 jours de session par année ou de 180 jours ordinaires? Le Comité parlait de fixer la date limite à juin tandis que les 180 jours de session dont il est question dans le document du ministre couvrent un peu plus d'un an. C'est en fait presque un an. Sur quelles situations vous êtes-vous basé?

M. Dye: Les deux scénarios cadrent bien dans notre proposition. Je ne suis pas expert en matière de procédure parlementaire. Je me suis plutôt intéressé au processus.

M. Althouse: Quoi qu'il en soit, vous pourrez entreprendre la vérification des comptes publics à l'automne de l'année du dépôt du budget. Vous ai-je bien interprété?

M. Dye: Les comptes continueront d'être clos le 31 mai. La vérification des comptes commencera avant le 31 mai et se poursuivra après cette date. Normalement, le gouvernement nous remet ses états financiers vers la fin août—ça peut-être un peu avant ou un peu après—car il lui faut quelque temps pour fermer les comptes après le 31 mars. Nous avons déjà fait beaucoup de travail avant de recevoir les états financiers, et nous avons encore beaucoup de pain sur la planche après.

Nous cherchons à terminer pour le 10 septembre. Le rapport est généralement imprimé et déposé devant le Parlement à la fin octobre. Cependant, nous avons accusé un retard les deux dernières années. Le retard de l'an dernier a été causé en partie par les élections et cette année, nous avons entrepris une discussion approfondie de la présentation des comptes.

M. Althouse: Donc, le processus dure essentiellement deux ans.

M. Dye: Exactement, à partir du moment où on commence à y réfléchir jusqu'au moment où l'on sait exactement ce qui s'est passé.

M. Althouse: Dans votre réponse à M. Blackburn, vous avez parlé de certains des mécanismes expliqués dans votre document original destinés à faciliter la comparaison des revenus et des dépenses et à nous permettre de mieux comprendre l'envergure de la dette ainsi que le débit ou l'excédent pour l'année. Vous en avez parlé un peu. Je suppose qu'il nous faudra attendre la publication de votre document en janvier.

M. Dye: J'espère que vous allez non seulement l'attendre, mais aussi le lire.

M. Althouse: En attendant, pouvez-vous nous donner une idée des changements précis qui se produiront, sans pour autant révéler des détails importants? Avez-vous quelques bons principes comptables à recommander aux parlementaires?

M. Dye: Monsieur Althouse, je vous assurer que je ne crains pas de révéler de grands secrets. J'ai déjà parlé publiquement de mon rapport.

[*Text*]

The present financial statements have been modified slightly over time, but basically they comply with the law. They give you revenues, mostly on a cash basis; expenditures on a modified accrual basis. They do not pick up the long-term or long-life assets of the government. They are not cost-based. In other words, you cannot determine what the consumption is of resources based on our present financial statements. They have a purpose at the moment of merely complying with the law and giving parliamentarians satisfaction that the appropriations they gave have been accounted for.

Well, that is noble, but it is not enough. I think we could do a much better job, so you will have a better feel for what is going on. So we are going to recommend a full accrual-based accounting system; which would be a big job for the government to install. But the Governments of Alberta and British Columbia have done that.

We think you should have an annual financial statement—something like a corporate annual report—which tells in fairly simplistic terms the bird's-eye story of what went on in the country during the year, in an understandable way. There is no reason why you and other thinking Canadians should not be able to read about the financial affairs of our country. Right now there is no one place where you can go and get all that. You will get lost in budgetary papers and appropriation documents and volumes I, II, and III of the public accounts. It is very complicated; so it takes a while.

We would like you to have the big picture as a sort of comprehensive view of Canada in its financial sense, using economic substance over legal form. In other words, right now a debate is going on . . . I think it is pretty much over, but there was concern about putting the unemployment insurance account in the accounts of Canada. They said, well, the law says they have to have a separate set of accounts. Well, fine: produce a separate set of accounts; but also plug it into the main statements.

Right now it makes the accounts look a little silly. There is, I think, a $3 billion deficiency in UI, if I remember correctly, deducted from the liabilities of the country. Well, that is utter rubbish; but that is the way it is done, because it is legally appropriate. I think we had better get rid of some of those appropriate legalisms and make sense out of the financial statements. And that is what we are trying to drive at: a set of statements that will be helpful to a lot of readers.

We have approached them on the basis of being useful to you, as parliamentarians, first; useful to the media, because I know that you, as parliamentarians, read a lot of media material and are reactive to what the . . . ; useful to lenders; other financial analysts; business decision-takers; lenders to government. Citibank in New York should know what Canada is doing. World Bank should understand how we are doing. The economic group over in Paris should understand Canada.

[*Translation*]

Au fil des années, les états financiers actuels ont subi quelques légères modifications mais, de façon générale, ils sont conformes à la loi. On y retrouve les revenus, généralement exposés selon la méthode de comptabilité de caisse, et les dépenses, selon la méthode de comptabilité d'exercice partiel. Il n'est pas question des avoirs à long terme ou à longue durée du gouvernement. Ils ne sont pas fondés sur les coûts. En d'autres termes, il est impossible de déterminer le niveau de consommation des ressources à partir des états financiers actuels. En ce moment, ils ont pour seul objectif de se conformer à la loi et de prouver aux parlementaires que les affectations de crédits qu'ils ont consentis ont été justifiées.

Tout cela est bien beau, mais ça ne suffit pas. À mon avis, nous pourrions en faire beaucoup plus pour vous donner une bien meilleure idée de ce qui se passe. Nous allons donc recommander l'adoption d'un système intégral de comptabilité d'exercice, ce qui serait tout un mécanisme à mettre sur pied pour le gouvernement. Mais c'est ce qu'ont déjà fait les gouvernements de l'Alberta et de la Colombie-Britannique.

Selon nous, il faudrait publier un bilan annuel—un peu comme un rapport annuel de société—qui donnerait, en termes relativements clairs et simples, un aperçu de ce qui s'est produit au pays pendant l'année. Il n'y a pas de raison pour que les Canadiens d'intelligence moyenne ne puissent pas se tenir au courant de la situation financière du pays. À l'heure actuelle, il est impossible de le faire sans se noyer dans la masse de documents budgétaires, de documents exposant les affectations de crédits et les volumes I, II et III des Comptes publics. C'est très compliqué et ça prend du temps.

Nous voulons vous donner une idée globale de la vie financière du Canada, en accordant plus d'importance aux données de nature économique plutôt qu'au jargon juridique. En d'autres mots, il y a eu tout un débat, qui est maintenant réglé, je crois, au sujet de l'inclusion du Compte d'assurance-chômage dans les comptes publics du Canada. D'aucuns disaient que la loi stipule que ces comptes doivent être distincts. Très bien; déposez des comptes distincts mais rattachez-les également aux comptes généraux.

Pour l'instant, la présentation des comptes est quelque peu ridicule. Si je ne m'abuse, un découvert de 3 milliards de dollars d'assurance-chômage a été imputé au passif des comptes du Canada. C'est absolument aberrant, mais c'est comme ça que se passent les choses parce que la loi le permet. À mon avis, il vaudrait mieux combler certaines de ces lacunes juridiques et rendre les états financiers plus logiques. C'est ce que nous essayons de faire: nous voulons produire des bilans financiers qui seront utiles pour bien des gens.

Nous avons cherché tout d'abord à les rendre utiles pour les parlementaires; puis pour les media, car je sais que les parlementaires lisent toutes sortes de périodiques et dépendent beaucoup des opinions qui y sont formulées. Il faut aussi que ces bilans soient utiles pour les prêteurs, pour les analystes financiers, les décisionnaires du milieu des affaires et les prêteurs du gouvernement. Il faut que la *City Bank* de New York, la Banque mondiale et l'OCDE à Paris connaissent la situation financière du Canada.

[*Texte*]

• 1605

So there is much that we could do in the improvement of financial statements. Our thrust in this report has been to express the needs of users. We have surveyed a wide range of users. You are going to get research reports saying what it is they wanted and then get that boiled down into a model. We call it FIGURES, for Financial Government Reporting Study.

Mr. Althouse: We would have the income, the expenditures, the assets, and the liabilities on a sort of consolidated sheet, just like . . .

Mr. Dye: Crown corporations and all these funds.

Mr. Althouse: It is the main holding company, with all the various groupings and funds and so on all coming into one consolidated sheet . . .

Mr. Dye: That is right; on a very understandable basis.

M. Blackburn (Jonquière): Je reviens à l'aspect de ma question antérieure et de celle que vous avez formulée auprès de notre témoin, monsieur Dye. Vous nous faites une suggestion concernant la façon de présenter les dépenses et les revenus du Budget. Comment elles devraient se retrouver également dans le livre des comptes publics. C'est ce que vous nous faites comme suggestion. Sauf que vous ne nous donnez pas le matériel qui puisse faire en sorte que nous, lorsque nous aurons à produire un rapport avant que le vôtre soit déposé en janvier . . . parce que nous devrons déposer le nôtre en décembre à la Chambre . . . Si nous n'avons pas ce que vous proposez, comment voulez-vous que l'on puisse nous-mêmes? . . . En fait ,si nous retenions votre proposition, tout ce que l'on devrait mettre dans notre rapport c'est «vous devriez faire en sorte que . . . ». Et cela va se perdre dans le . . . Et qu'est-ce qui va être là pour le faire? Peut-être jamais . . .

Tandis que si vous nous présentez un document qui montre ce que vous proposez de façon claire, qui puisse être intéressant pour nous les députés, pour le gouvernement, pour les journalistes et pour la population pour que les gens s'y retrouvent, nous pourrions être en mesure de le considérer à ce stade-ci avant que l'on dépose le rapport . . . Après cela, ça va aller où?

M. Dye: Il y a un problème. On ne peut pas vous donner le rapport maintenant. C'est disponible mais dans le rapport de 1985 . . . Le gouvernement ne veut pas donner le rapport, les comptes publics! Il me faut donc attendre le rapport du gouvernement lorsqu'il sera fait.

M. Blackburn (Jonquière): Monsieur Dye, je ne veux pas les chiffres. Je veux la façon dont vous souhaitez que cela soit présenté. Comprenez-vous? Si vous nous proposez une façon de présenter cela, qu'au moins on puisse le voir et faire nos commentaires.

Mr. Dye: I am trying to meet your request. I am reluctant to publish our findings, which we are going to table with Parliament, just for this committee, say in draft, and then table them with Parliament. In fact, we are not going to table them with Parliament. We are going to table them at the Public Accounts committee.

[*Traduction*]

Donc, les états financiers laissent à désirer. Notre rapport se veut essentiellement une expression des besoins des utilisateurs. Nous avons effectué un sondage auprès de ceux-ci. Vous allez également obtenir des rapports de recherches où l'on explique ce que l'on veut et où l'on propose un modèle dénué. Nous l'avons intitulé «Étude sur le rapport des états financiers du gouvernement».

M. Althouse: C'est-à-dire qu'on aurait sous les yeux rassemblés sur une feuille, les revenus, les dépenses, les avoirs et le passif, comme . . .

M. Dye: Comme les sociétés de la Couronne et toutes ces caisses.

M. Althouse: Comme le holding principal avec tous ses divers groupements et caisses et tout ce que vous voulez sur une même feuille.

M. Dye: Exactement. Et sous une forme compréhensible.

Mr. Blackburn (Jonquière): I would like to come back to my previous question and another one that you had asked, Mr. Dye. You make a suggestion regarding the way in which income and expenditures should be presented. You say how they should also be included in the Public Accounts book. That is your suggestion. However, you do not give us the background material that would allow the Committee, who has to produce a report before your's is tabled in January . . . Our's has to be tabled in the House in December. If we do not know what you are proposing, how are we to propose it ourselves? Actually, if we were to retain your suggestion, all we would be able to put in the report is: "You should take measures in order to". That type of approach would be lost. Who is going to do it? Perhaps never . . .

You are presenting a document where you clearly propose an attractive option for the members, for the government, for the media and for the Canadian people, a formula people could understand and that we would be in a position to consider at this stage before we table the report. After that, what would happen?

Mr. Dye: There is a problem. We cannot give you the report now. It is available, but in the 1985 report . . . The government does not want to give the public accounts! So I have to wait for the government's report.

Mr. Blackburn (Jonquière): Mr. Dye, I do not want the figures. I would like to know how you would like us to put forth your proposal. Do you see? If you could suggest a way in which it could be presented, we would at least have something on paper and would be able to add our comments.

M. Dye: J'essaie d'accéder à votre demande. J'hésite à rendre publiques les conclusions que nous allons déposer au Parlement, à vous en donner un aperçu avant de les déposer au Parlement. En fait, nous n'allons pas les déposer directement au Parlement mais plutôt par le biais du Comité des comptes publics.

[*Text*]

These suggestions will take much consideration. It will take the government one or two years to respond to each of these issues. There is not going to be an overnight adoption . . . I imagine MPs will say: Yes, we like this. But the government is going to say: Well, we are not so sure we want to do it this way. It is going to take them a while to consider their responses. Some further research is required. So while we may have some very good ideas, it is going to take government officials and the government politicians to decide whether they like what we are proposing. For example, if our proposal increased the deficit this year, the government might say, well, this is a very fine accounting proposal, but we think we will wait a couple of years, if you do not mind. But if it said, here is a vast reduction of the deficit, I think I could be virtually assured the new accounting principles would be adopted just like that. So there are political sensitivities that I am aware of, and you are aware of.

I would be happy to chat about each issue with you, verbally. What I am reluctant to do is give you the report itself, because we would be scooping the government. I think the government would be pretty annoyed with my office if we tabled the public accounts in a slightly different form at this time. So I am sitting on it, waiting for the government, who are late this year with the public accounts. But I would be happy to discuss with the committee, if you want to go through the essence of this thing. I would be happy to come and spend a considerable time with you or do it this evening. I can take you through it. It happens that Ron Thompson, beside me, is one of the main authors of this report, and participated in the research for the last year and one half. So, we are quite capable of discussing it with your committee. I would be happy to do that.

• 1610

The Chairman: Dr. Halliday, you wanted to go ahead with a supplementary, I believe.

Mr. Halliday: Mr. Chairman, just two things. I apologize for coming in late. My first question is probably a little akin to that of Mr. Blackburn. Your suggestions here seem, at first glance anyway, eminently sensible. I am wondering why this has not happened before. Is it because successive governments, for their own particular reasons, chose not to—for political reasons probably? Or is it because the legislation they worked under precluded doing what you are suggesting and, therefore, we will have to have new legislation to do what you are suggesting?

Mr. Dye: Dr. Halliday, I think the problem is that accounting in the public arena has not kept pace with the evolving technologies of reporting the affairs of an entity—in this case, the entity of a government.

We have seen quite an evolution in the private sector. When I started out as an accountant 25 years ago, all the emphasis was on the balance sheet, you know. Then they went to a profit

[*Translation*]

Ces propositions demanderont beaucoup d'étude. Le gouvernement devra mettre un ou deux ans avant de pouvoir répondre à chacune des questions posées. Les propositions ne seront pas adoptées du jour au lendemain. Je m'imagine que les députés seront plutôt favorables. Toutefois, le gouvernement répondra qu'il n'est pas certain de pouvoir adopter la méthode proposée. Il faudra du temps avant qu'il réponde. Il faudra faire des recherches supplémentaires. Donc, bien que nous ayons de très bonnes idées, les fonctionnaires et les politiciens du gouvernement devront décider s'ils sont en faveur de nos propositions. Par exemple, si notre proposition avait pour objet d'augmenter le déficit cette année, le gouvernement pourrait très bien décider, bien qu'il s'agisse d'une excellente proposition de comptabilité, qu'il faudrait attendre quelques années avant de la mettre en application. Par contre, si je devais trouver une méthode qui aurait pour objet de diminuer considérablement le déficit, je serais vraisemblablement assuré de l'adoption immédiate de mes nouveaux principes comptables. Donc, il faut faire la part des sensibilités politiques.

J'aimerais discuter de chacune des questions oralement. Toutefois, j'hésite à vous donner le rapport proprement dit et à devancer le gouvernement. Le gouvernement serait assez contrarié si nous devions déposer les comptes publics d'une manière légèrement différente maintenant. Donc, j'attends le gouvernement, lequel dépose ses comptes publics tard cette année. Toutefois, j'aurais grand plaisir à en discuter avec le Comité, si vous voulez aller au fond des choses. Je serais heureux de venir passer un long moment avec vous, même ce soir. Je pourrais tout vous expliquer. Il se trouve que Ron Thompson, à mes côtés, est un des principaux auteurs du rapport, il participe à la recherche depuis un an et demi. Par conséquent, nous pouvons très bien discuter avec vous en comité. Je serais heureux de le faire.

Le président: Docteur Halliday, vous voulez poser une question supplémentaire je crois.

M. Halliday: Monsieur le président, je veux soulever deux points. Tout d'abord je m'excuse d'être arrivé en retard. Ma première question est probablement semblable à celle qu'a posée M. Blackburn. Vos suggestions me semblent à première vue parfaitement sensées. Je me demande pourquoi on ne les a pas présentées avant. Est-ce parce que les gouvernements qui se sont succédés, pour les raisons qui leur sont propres, ont choisi de ne pas le faire. Pour des raisons politiques probablement? Ou est-ce parce que la loi qui leur est imposée les empêchait de le faire, par conséquent, il nous faudrait une nouvelle loi pour faire ce que vous proposez?

M. Dye: Docteur Halliday, le problème, je crois, c'est que la comptabilité dans le domaine public n'a pas suivi les techniques sans cesse nouvelles concernant le rapport des activités des services.

Nous avons connu une évolution importante dans le secteur privé. Lorsque j'ai commencé à travailler comme comptable il y a 25 ans, on mettait tout l'accent sur le bilan, vous savez. Il y

[*Texte*]

and loss statement; then they went to a fund statement and notes evolved. The same thing is happening in government accounting. There has been a great tendency . . . there is a view all around the world that the accounts of nations—the nations which have accounts and not all nations do; for example, the United States does not have a set of financial statements which is the official set of statements for the country—have to comply with the law and, certainly, financial statements should comply with laws. But I think they should also tell the financial story.

I think if we are at all radical as Canadians, we are trying to tell the economic story as it happened—trying to convey the realities of what happened—rather than merely complying with legal form, which has been the tradition for years and years. You will find in many governments around the world that it is on a strictly cash basis. So if you stop paying your bills for six months, your expenses go down.

We see this in the Government of Canada where, several years ago, the government decided that for some reason or another they could not give out the refunds on the taxes. It was a couple of billion dollars, as I recall. So, suddenly the tax revenue number is different by that delay of sending back the refunds. You can fiddle the accounts on a cash basis just by the timing of your payments.

Now a full accrual system tends to put things in the right timing period. Putting a full accrual system in will allow a data base to be created that can be used for many different purposes. For example, the summary of financial statements of a government are of absolutely little use to a line manager, who has to get out and deliver a program in Indian Affairs. But I imagine he would be very pleased to have some cost data of how much it costs to run his Vancouver office. Now, if we had a cost-base system—and there are no cost-base systems I can think of in governments anywhere in the world—but if we had one, then managers could manage intelligently. Right now, they do not have the slightest idea of what it costs to put the lamps on in this room. If this were a private sector room, the building manager would know exactly the costs of running the lighting system in this room. I think the building manager should know, so he can understand the alternatives of using this kind of lamp or that kind of lamp, when to change lamps and so on.

Mr. Halliday: A second question, Mr. Chairman: You are whetting our appetite with the suggestion you have some ideas which you are going to be tabling in Parliament, I take it. Would that be in the spring, or . . .

Mr. Dye: We will table them immediately after the tabling of the Public Accounts . . .

Mr. Halliday: Which will be when?

Mr. Dye: Well, that is an uncertain date.

Mr. Halliday: But roughly?

[*Traduction*]

a eu ensuite l'état des profits et pertes, l'état de caisse, et de billets. La même chose s'est produite dans la comptabilité du gouvernement. On a eu tendance surtout . . . on semble croire partout au monde que les comptes des nations—les nations créent des comptes et ce n'est pas le cas pour toutes les nations, par exemple aux États-Unis on n'a pas d'états financiers—qu'ils se conformaient à la loi et bien sûr ils doivent le faire. Les nations devraient raconter également leur histoire financière.

Si nous sommes vraiment radicaux en tant que Canadiens, c'est que nous cherchons à raconter notre histoire économique comme elle est arrivée—nous essayons de transmettre les réalités de ce qui est arrivé—plutôt que de nous conformer simplement à la formule juridique, comme cela se fait traditionnellement depuis des années. Vous vous rendrez compte que dans de nombreux gouvernements dans le monde, il est question simplement de comptabilité de caisse. Si on cesse de payer les factures pendant six mois, les dépenses diminuent.

Nous l'avons vu dans le gouvernement du Canada où, il y a plusieurs années, le gouvernement a décidé, pour une raison quelconque, qu'il ne pouvait rembourser les impôts. Il s'agissait de quelques milliards de dollars, si je me souviens bien. Soudain, à cause de ce retard à rembourser les impôts, le chiffre des recettes fiscales est devenu très différent. On peut jouer avec les comptes pour la comptabilité de caisse en décidant du moment des paiements.

Une comptabilité d'exercice permet de faire les choses au moment opportun. L'adoption d'une comptabilité d'exercice permet d'obtenir une base de données qui peut servir à bien des fins différentes. Ainsi, par exemple, le résumé de l'état financier d'un gouvernement ne sert pas beaucoup au gestionnaire cadre, qui est chargé de la publication et de la prestation d'un programme au ministère des Affaires indiennes. J'imagine cependant qu'il serait très heureux de savoir combien il lui en coûte pour diriger son bureau à Vancouver. Si nous avions un système de comptabilité de coût, il n'y en a pas dans les gouvernements, nulle part au monde—mais si nous en avions un, les gestionnaires pourraient gérer intelligemment. Pour le moment, ils n'ont pas la moindre idée de ce qu'il en coûte d'éclairer cette pièce. S'il s'agissait d'une pièce du secteur privé, le gestionnaire de l'édifice saurait exactement ce que coûte l'éclairage de cette pièce. Il faudrait qu'il le sache afin de bien comprendre s'il doit choisir ce genre de lampe-ci ou une autre, quand changer les ampoules, etc.

M. Halliday: Je voudrais poser une deuxième question monsieur le président: Vous nous aiguisez l'appétit en nous disant que vous allez proposer certaines idées au Parlement. Est-ce que ce sera au printemps, ou . . .

M. Dye: Nous allons les déposer immédiatement après le dépôt des comptes publics . . .

M. Halliday: Ce sera quand?

M. Dye: La date est encore incertaine.

M. Halliday: Pouvez-vous nous donner une date approximative?

[*Text*]

Mr. Dye: You would normally have them now. I am hopeful you will have them before Christmas, but that is . . .

Mr. Halliday: Mr. Chairman, if Mr. Dye's predictions turn out to be true that we will have them before Christmas, and this committee is charged with their report, sometime . . . I am not sure whether we have bid on this report or not, have we? I wonder if you would consider meeting with the committee in camera, without recording, so that we have the benefit of your ideas, but not have it written down anywhere, and maybe what ideas we thought were appropriate we could incorporate in our report without necessarily attributing them to you. Would that be difficult for you to go along with?

• 1615

Mr. Dye: No. In fact I would be prepared to meet with you in open meeting. I do not think this is a great secret. My concern is giving this committee a report that would be received . . .

Mr. Halliday: I understand.

The Chairman: Mr. Dye, may I just cut in? My understanding of what you are saying is that you are prepared to discuss the principles but not the details of the report. Is that correct?

Mr. Dye: Well, I can give you a fair number of details. What I cannot give you are the numbers affecting 1984-85 because those include the public accounts numbers. There are still some changes to be made. I said the copy is available. In fact, the 1984-85 numbers remain blank because we are still waiting for the government to make a couple of decisions.

The Chairman: Well, I would hope that you would feel free to do that. We are not particularly concerned with numbers, but we are very concerned with principles.

Mr. Dye: I would be happy to take you through that this evening or at some other time in open meeting. I do not need to be in camera.

The Chairman: Okay.

Mr. Althouse, you had the floor.

Mr. Althouse: I was going to ask for some clarification on statements that were made on tax expenditures and the method of evaluating those. I wondered if you had a proposal on what technique could be used for Parliament to monitor those tax proposals. Is there a procedure that might permit us to watch these more carefully?

Mr. Dye: Right now, Mr. Althouse, you do not know what they are. Well, you did get a report in August 1985, but that was not all of them.

I guess we have to go back to the basis of what is a tax expenditure. There is some doubt about the definition of a tax expenditure, and the form when last reported to parliamentarians in 1979 was a rather questionable definition. I think people took exception to the idea of imputed interest on the house you owned and that this was a tax expenditure. Well, maybe it was and maybe it is not.

[*Translation*]

M. Dye: Normalement vous devriez les avoir maintenant. J'espère que vous les aurez avant Noël, mais . . .

M. Halliday: Monsieur le président, si les prédictions de M. Dye se révèlent vraies, si nous devons les obtenir avant Noël, ce Comité-ci doit faire rapport environ . . . je ne suis pas sûr que nous ayons annoncé ce rapport ou non, l'avons-nous fait? Ne pourrions-nous pas songer à une réunion à huis clos, sans enregistrement, afin de pouvoir profiter de vos idées, sans que ce soit écrit en nulle part, et les idées que nous nous sommes appropriées pourraient être incluses dans notre rapport sans nécessairement pour les attribuer. Auriez-vous de la difficulté à accepter cela?

M. Dye: Non. En fait, je serais disposé à vous rencontrer dans le cadre d'une réunion publique. Ce n'est pas un bien gros secret. Je veux remettre à votre Comité un rapport qui serait reçu . . .

M. Halliday: Je comprends.

Le président: Monsieur Dye, puis-je vous interrompre un instant? Si je vous ai bien compris, vous êtes prêt à discuter des principes mais non pas des détails du rapport. Ai-je raison?

M. Dye: Eh bien, je peux vous donner considérablement de détails. Ceux que je ne peux pas vous révéler sont les chiffres pour 1984-1985, parce qu'ils comprennent les chiffres des comptes publics. D'ailleurs, il y a encore des changements à apporter. J'ai dit que la copie était prête. En fait, les chiffres pour 1984-1985 n'ont pas encore été inscrits parce que nous attendons certaines décisions du gouvernement.

Le président: Eh bien, j'espère que vous n'hésiterez pas à le faire. Nous attachons peu d'importance aux chiffres, mais les principes, eux, nous intéressent beaucoup.

M. Dye: Je me ferai un plaisir de vous en parler ce soir ou dans le cadre d'une prochaine réunion publique. Ce ne sera pas nécessaire de tenir un séance à huis clos.

Le président: Très bien.

Monsieur Althouse, vous aviez la parole.

M. Althouse: J'allais vous demander des précisions sur ce que vous avez dit concernant les dépenses fiscales et la façon de les évaluer. Avez-vous une technique à nous proposer sur la façon dont le Parlement pourrait contrôler ces propositions fiscales? Y aurait-il une façon de les surveiller de plus près?

M. Dye: Al'heure actuelle, monsieur Althouse, vous ne savez pas ce qu'elles sont. En fait, vous avez reçu un rapport en août 1985, mais il ne les comprenait pas toutes.

Revenons d'abord à ce qu'est une dépense fiscale. On ne s'entend pas sur la définition de ce terme et, lors du dernier rapport au Parlement en 1979, on y avait donné une définition plutôt douteuse. Je pense que les gens s'étaient opposés à ce que l'intérêt imputé sur leur maison soit considéré comme une dépense fiscale. ?a l'était ou ça ne l'était pas; je n'en sais rien.

[*Texte*]

The Americans, I think, take the approach that where those are tax revenues forgone in law those are the tax expenditures.

Do they add any more? I do not know that they do.

Mr. Thompson: They are a little stronger than ours.

Mr. Dye: I have Barry Elkin with me, who is my resident expert on tax expenditures, if you want to learn a lot about tax expenditures tonight. But they have a definition that may be workable. Maybe the Canadians should modify it. But let us say that, whatever the definition is, there should be a definition which is understandable. Then the amounts should be calculated and the amounts should be reported. Right now I think they may be calculated but nobody knows what they are. No, that is unfair to say. Let me withdraw a bit on that because there was a statement made by Mr. Wilson last summer. That is the first time numbers have come out in a long time and it is not the whole story.

So I think there is much to be done in the annual reporting to members of what the tax expenditures were. I would offer that you should also put up front in the story what they seem they might be in the budget and the impact of them program by program in the appropriations and then have them reported at the end. I think there is between $30 billion and $50 billion a year in these tax expenditures. This is a very big ticket.

Mr. Althouse: So those estimates, in your opinion, should be included in the numbers we get along with the budget?

Mr. Dye: In all three forms: in the budget, the appropriations and the accounts.

Mr. Althouse: Since we are dealing with it, the proposal we have been toying with I guess would have all tax legislation tabled the same: the bills would be tabled and there would be very little necessity for the ways and means process because the bills would be proceeded with as soon as the budget was tabled. Would the inclusion of those estimates on what the tax cost or tax expenditures might be simply add to the delaying of the budget, the delaying of the presentation, if an estimate had to go in with the other numbers that are presented on budget day or at that time?

Mr. Dye: Mr. Althouse, if there were a delay—and I do not think there will be—it would seem to me to be fundamentally necessary to have it because . . .

Mr. Althouse: You would almost have to know.

Mr. Dye: —you want to understand the impact of how you are financing your programs and if you do not get an estimate then how do you know how you are going to take a decision as a parliamentarian? When you are called upon on behalf of taxpayers to make a decision I think you need to be informed. My view would be that you should know the impact of tax expenditures on the financing of individual programs.

[*Traduction*]

Je crois que la position des Américains à cet égard est que les revenus fiscaux cédés en vertu de la loi sont considérés comme des dépenses fiscales.

Et je ne sais pas s'ils en ajoutent d'autres.

M. Thompson: Elles ont un peu plus de poids que les nôtres.

M. Dye: Barry Elkin, mon expert en matière de dépenses fiscales, est ici aujourd'hui, pour ceux qui veulent en apprendre beaucoup sur cette question. Quoi qu'il en soit, la définition qu'en donnent les Américains pourrait nous être utile. Nous pourrions peut-être la modifier pour les besoins du Canada. Mais quelle qu'en soit la définition, elle devrait être compréhensible. Et à partir de cette définition, les sommes pourraient être calculées et incluses dans les rapports. À l'heure actuelle, elles sont calculées mais personne ne connaît les résultats. Non, c'est peut-être une exagération. Je vais me rétracter en partie, parce que M. Wilson a fait une déclaration à ce sujet l'été dernier. C'était la première fois depuis longtemps que des chiffres étaient présentés et là encore, ils ne présentaient pas toute la situation.

Je pense qu'il y a encore beaucoup à faire dans les rapports annuels pour exposer les dépenses fiscales aux députés. Par ailleurs, j'estime qu'il faudrait tout d'abord les présenter dans le cadre de prévisions et préciser quelles conséquences elles auront au niveau de l'affectation de crédits pour chaque programme, avant d'en fait état dans le rapport final. Ces dépenses fiscales s'élèvent entre 30 milliards et 50 milliards de dollars par année. Ce sont des sommes faramineuses.

M. Althouse: Donc, d'après vous, ces prévisions devraient être incluses dans les prévisions budgétaires?

M. Dye: Dans les trois: dans le budget, dans les affectations de crédits et dans les comptes.

M. Althouse: Puisque nous en parlons, en vertu du système que nous prévoyons proposer, toutes les lois fiscales seraient déposées de la même façon: les projets de loi seraient déposés en Chambre et, comme ils seraient étudiés dès le dépôt du budget, il ne serait pas nécessaire de procéder à des motions de voies et moyens. Est-ce que l'inclusion des prévisions des dépenses fiscales contribuerait à retarder le dépôt du budget, si ces prévisions devaient accompagner les autres chiffres présentés le jour de dépôt du budget?

M. Dye: Monsieur Althouse, si cela contribuait à un retard—et j'en doute—à mon avis ce retard serait tout à fait nécessaire, parce . . .

M. Althouse: En fait, il faut savoir.

M. Dye: . . . qu'il faut comprendre comment les programmes seront financés. Sans prévisions, comment voulez-vous prendre de décisions en tant que parlementaires? Vous devez voir tous les renseignements en main lorsque vous devez prendre une décision au nom des contribuables. À mon avis, il faut connaître les répercussions des dépenses fiscales sur le financement des divers programmes.

[*Text*]

• 1620

I brought to Parliament's attention this year the need to have the tax system provide financing on the acquisition of Petrofina by Petro-Canada. Now, when you were sitting in the House that day approving $1.7 billion, if you did approve—you may have opposed, and the more I think about it, you probably opposed—your colleagues in the House did not have a clue, because they were not told—and I am not even sure Ministers knew—that an additional $450 million was being used in the tax system in order to make the deal go. I think you were entitled to know, even if you opposed; or if you were in favour, you were entitled to know. You did not know. You should have.

So I am very keen on the idea of tax expenditures becoming part of the regular information flow to parliamentarians. Because whether you give somebody a dollar or not tax him a dollar, it virtually amounts to the same thing, and you are the people who control those flows as parliamentarians.

Mr. Althouse: At least we could be responsible members if we had this kind of information in front of us. At the moment we pass bills and proposals and we do not know what the . . . As you say, on that particular one you just mentioned, we had no idea until afterwards, and we are still not sure whether it is $450 million. It might have been $530 million, or it might have been $425 million, nobody is really certain yet. It is becoming more clear. If we are going to do our job of being the people who give final approval to taxation measures, making those approvals in complete ignorance, which is virtually what we are doing now, really does not say very much for the democratic process, I suspect. So if we can get to a system of having it laid out before us when we make these decisions, hopefully we will get much better accountability, both politically and in the business sense.

You have raised one issue that I am not sure how we are going to deal with, because it is going to be a very hot political potato. You mentioned as a rough estimate something like $16 billion in overstated assets ranging from soft loans to less developed countries to some of the funds and—

Mr. Dye: I think the $16 billion was related to understated liabilities, mostly to do with pension plans.

Mr. Althouse: Okay.

I guess we just have to have a great deal of understanding amongst MPs the year that gets brought into the system. I think Ontario did something like this with the revaluation of one of the Crown corporations recently. There were several hundreds of millions, if not a billion dollars, of increase to the deficit shown on the books because of this. I am not an Ontarian, but I can see there is some effort to put the government of the day under some heat for trying to correct the

[*Translation*]

Cette année, j'ai souligné au Parlement la nécessité de prévoir dans le système fiscal le financement de l'acquisition de Petrofina par Petro-Canada. Ce jour-là, en Chambre, lorsque vous avez voté en faveur d'une dépense de 1.7 milliards de dollars—si vous avez effectivement voté en faveur car, plus j'y pense, plus je crois que vous vous y êtes opposés—vos collègues à la Chambre n'avaient pas la moindre idée—pas plus, je crois, que les ministres, parce qu'on ne leur avait pas dit—que 450 millions de dollars de plus allaient être puisés dans les impôts pour conclure cette entente. À mon avis, vous aviez le droit de le savoir, même si vous aviez l'intention de voter contre. Mais on ne vous l'a pas dit.

C'est pourquoi j'aimerais beaucoup que les dépenses fiscales fassent partie des renseignements communiqués régulièrement aux parlementaires. Après tout, qu'on donne 1$ à quelqu'un ou qu'on lui épargne 1$ d'impôt, c'est la même chose, et les gens qui contrôlent ces transactions sont les parlementaires.

M. Althouse: Au moins, nous pourrions prendre des décisions en toute connaissance de cause si nous avions ces renseignements en main. À l'heure actuelle, nous adoptons des projets de loi et des propositions sans connaître les . . . Comme vous dites, pour l'acquisition en question, nous n'avions pas la moindre idée des dépenses additionnelles que cela engagerait et, même maintenant, nous ne sommes pas certains qu'il s'agisse de 450 millions de dollars. C'était peut-être 530 millions de dollars ou à peine 425 millions de dollars, mais personne n'en est certain. Cependant, la situation commence à se préciser. Nous devons pouvoir prendre des décisions éclairées quant à l'approbation finale de mesures fiscales. Si nous devons prendre ces décisions dans l'ignorance totale, ce qui est à peu près ce qui se passe maintenant, ça ne me dit rien qui vaille pour la survie du processus démocratique. Si nous pouvions avoir un système en vertu duquel tous les faits nous seraient exposés avant la prise des décisions, il serait possible d'assurer une meilleure responsabilité, tant au sens politique que des affaires.

Je ne sais pas trop comment nous allons régler une question particulière que vous avez mentionnée, qui risque de devenir un sujet politique brûlant. Vous avez dit, grosso modo, que quelque 16 milliards de dollars en avoirs surestimés variant entre des prêts assortis de conditions de faveur consentis aux pays en développement et certains fonds, et . . .

M. Dye: Les 16 milliards de dollars en question se rapportaient, je pense, à des éléments de passifs sous-estimés ayant trait essentiellement aux régimes de pensions.

M. Althouse: D'accord.

J'imagine qu'il faudra bien expliquer les choses aux députés lorsque ce sera inclus dans le système. Je pense que l'Ontario a fait quelque chose de semblable lorsqu'il a réévalué une de ses sociétés de la Couronne. Cette mesure a entraîné une augmentation du déficit de plusieurs centaines de millions de dollars, sinon de 1 milliard. Je ne suis pas Ontarien, mais je vois qu'on essaie de mettre le gouvernement de l'époque sur la sellette pour avoir essayé de maquiller les livres, et j'imagine que

[*Texte*]

books, and I expect all governments will, as a result, be very cautious about trying to make that shift.

I suppose the best would be to do it all in one year. At least it would be, hopefully, understood that this was a correction in the way that we report things. Maybe all sides of the House would recognize that. I do not know.

Mr. Dye: Mr. Althouse, you raise a very important point, because people are dependent on consistency from year to year. There were some changes put through last year—I think it was in the order of $4 billion—which had the effect of agreeing with several of our recommendations. There are a number of other adjustments which could be put through today, or maybe they could be put through altogether with more at a later time.

I tend to agree with you. Let us have one adjustment. Let us have that adjustment explained and reconciled as we get from the old system to the new system, and then go forward with something that is a big improvement.

Yes, you are quite right, people will think maybe the books are being cooked in one particular year in order to reflect some political view. I hope when the adjustments do go through that the increases to deficit and the decreases to deficit all go through one year so we do not get the decreases in one year just before an election, and then get the increases the following year, or something. Games can be played with it. I would certainly recommend against games, and clear reconciliation between one system and another.

• 1625

But our present system, in my view, is deficient. It is inadequate. It is, indeed, misleading in terms of reporting to you. I think we could do much better, given the capability we have. I mean, we have some of the best computers in the world and some of the best minds in the world. And to get from one system to another, while it is a big job to do it initially, when it is done I think it would provide much better accountability. Certainly, it would provide a data base, so that managers would have relevant information on which to manage. I think we need that. If we are going to control the expenditure of government in a meaningful way and allow managers to be accountable to you, as Members of Parliament, I think they need better information. They do not have a data base on which to get that information yet.

The Chairman: Mr. Dye, there seems to be a very clear feeling coming from the committee that they would like to pursue with you some of the discussions you will have with the Public Accounts committee and with this document you are tabling. You are familiar with our mandate. Would you mind, in somewhat of a specific way, discussing some of those subjects which you feel may have a particular bearing on our mandate and on the report which ultimately we would like to lay before Parliament?

[*Traduction*]

dorénavant, tous les gouvernements se montreront très prudents avant d'apporter un tel changement.

Je suppose qu'il serait préférable de tout faire en un an. Cela permettrait au moins aux gens de comprendre qu'il s'agir d'une correction à la façon de présenter les rapports. Avec un peu de chance, tous les partis de la Chambre le comprendront, mais je n'en sais rien.

M. Dye: C'est un point très important que vous soulevez, monsieur Althouse, car les gens comptent d'une année à l'autre sur l'uniformité. Certains changements ont été adoptés l'an dernier—de l'ordre de quelque 4 milliards de dollars, je crois—qui avaient pour effet de mettre en vigueur plusieurs de nos recommandations. Bien d'autres modifications pourraient être apportées aujourd'hui même, ou encore regroupées avec d'autres à une date ultérieure.

Je suis d'accord avec vous, il y a une modification à apporter. Il faut expliquer cette modification et l'intégrer au changement de l'ancien système au nouveau, de façon à pouvoir utiliser un mécanisme considérablement amélioré.

Mais vous avez raison lorsque vous dites que les gens risquent de croire que les livres ont été maquillés une année dans le but de refléter certaines idées politiques. J'espère que lorsque toutes les modifications seront apportées, toutes les augmentations et les réductions du déficit passeront la même année, afin qu'il n'y ait pas de réduction une année, juste avant les élections, puis une augmentation l'année suivante, car c'est une manipulation facile. Je déconseille fortement ce genre de manipulation et recommande au contraire que les deux systèmes soient concordants.

Mais à mon avis, le système actuel est déficient. En effet, les rapports qui vous sont présentés en vertu de ce système sont trompeurs. Étant donné ce que nous avons à notre disposition, je pense que nous pourrions faire beaucoup mieux. Nous avons certains des ordinateurs des plus perfectionnés et certains des esprits les plus brillants de la planète. Et bien que ce soit une tâche monumentale au départ, une fois la transition faite, nous pourrons être bien plus responsables. Le nouveau système fournirait une base de données, mettant à la disposition des gestionnaires tous les renseignements dont ils ont besoin pour faire leur travail. Je pense que ce serait utile. Si nous espérons contrôler convenablement les dépenses gouvernementales et permettre aux gestionnaires de rendre des comptes aux députés, nous devons leur fournir des données de meilleure qualité. Pour l'instant, leur base de données est insuffisante.

Le président: Monsieur Dye, j'ai la très nette impression que les membres du Comité voudraient discuter avec vous de certains des points qui vont être soulevés par le Comité des comptes publics, et du document que vous avez l'intention de déposer. Vous connaissez notre mandat. Auriez-vous une objection à discuter de certains points qui, selon vous, pourraient relever de notre mandat et nous aider dans la rédaction du rapport que nous devrons présenter au Parlement?

[*Text*]

Mr. Dye: Certainly. I could give you a much more reasoned and more technical kind of commentary had I realized you would take this interest in figures. But the message I want to leave with you is that I do not think you are just dealing with a budget in your reforms. You are dealing with a three-pronged process. You have the economic statements which give you your budget, your taxation levers and the mechanisms you use. Then you have your appropriations, mostly on the expenditure side. At the moment I do not think you know about the tax expenditure and you should. But what I think your committee has not addressed itself to is that third part of reporting—so you get from planned to actual. And I would be pleased to see the report of your committee come up, recognizing that you just cannot go from one plan to the next plan. You have to see what happens and make a comparison.

So, I want you to also consider the reporting process, and whether or not the outcome relates to the plan. And if there are big variations that there be reasonable explanations to you, as parliamentarians, as to why the plan went in a different direction. It may be, and probably would be, for a very good reason. But at the moment, you do not have the comparison of plan to actual—something I think is absolutely vital to you in your accountability process. I mean, if parliamentarians are going to hold the government accountable, you have to know what it is they said they did and what it is they really did.

The Chairman: Well, there is no doubt that is one of the fundamental principles we have been looking at in here. But we have grown very nervous in going through the process, as we see the implications of budget reform. You can get into all sorts of things. For example, by looking at a somewhat more streamlined process, we can limit the time for scrutiny and the dangers that go with that. So if I can come back, what you are arguing for then is that part of the budget reform which is necessary would be an attitudinal reform that would allow for a comparison of expenditures and revenue raising. Is that what you are driving at? Is that essentially the kind of argument you want to make to us?

Mr. Dye: I would not have put my argument quite that way. I guess I am getting reluctant to allow people to put words in my mouth, since I have been burned a couple of times.

The Chairman: I have no intention. I am just trying to . . .

Mr. Dye: I know you are not. What am I trying to say to you? I certainly would argue in favour of members having not only appropriate information on which to make decisions, but not to have them crowded in the time so that they have to make an immediate decision. These are important issues and members have a responsibility to give adequate consideration, and in order to do that, they have to have good information.

The Chairman: Let me ask a couple of questions: The first one is that, if we came down with a budget in January or February, and with that budget were tabled the draft bills, in your opinion would that give adequate time for the implications of that budget to end up in the estimates that come a couple or a few months later?

[*Translation*]

M. Dye: Pas du tout. Si j'avais su que vous vous intéresseriez à ce point aux chiffres, j'aurais pu vous présenter un exposé beaucoup plus méthodique et technique. Mais ce que je veux vous faire comprendre, c'est que vos réformes ne visent pas uniquement le budget. C'est un processus à trois volets: il y a d'abord les bilans économiques qui donnent le budget, les leviers d'imposition et les mécanismes à utiliser. Puis, il y a les affectations de crédits, qui sont surtout des dépenses. Pour l'instant, je ne pense pas que vous soyez au courant des dépenses fiscales comme vous devriez l'être. Mais, à mon avis, ce que votre Comité n'a pas encore étudié c'est le troisième volet, celui des rapports—ainsi, on va de la planification au rapport réel. Je serais heureux de voir le rapport de votre Comité sachant bien qu'il est impossible de passer d'un plan au suivant sans voir ce qui s'est passé et faire des comparaisons.

Je voudrais que vous examiniez le processus de présentation du rapport, pour voir si les résultats sont conformes au plan original. S'il y a de grands écarts, vous, les parlementaires, devez exiger qu'on vous fournisse des explications raisonnables. Il est tout à fait possible que les écarts soient dus à d'excellentes raisons. Mais pour l'instant, vous ne pouvez pas faire de comparaison entre le plan original et les résultats—chose qui est absolument vitale pour rendre compte. Après tout, si le gouvernement doit répondre de son action devant les parlementaires, ceux-ci doivent savoir ce qu'il a promis de faire et ce qu'il a véritablement fait.

Le président: Eh bien, il est évident que c'est l'un des principes fondamentaux que nous examinons. Mais au fur et à mesure de nos travaux, nous ressentons de plus en plus d'inquiétude en ce qui a trait aux conséquences d'une réforme budgétaire. Toutes sortes de choses peuvent se produire. Par exemple, en simplifiant un peu le processus, on peut limiter le temps consacré à l'examen des mesures et tous les risques afférents. Donc, pour reprendre un peu, vous voulez qu'une partie de la réforme budgétaire soit une réforme des attitudes permettant des comparaisons entre les dépenses et les recettes. Vous ai-je bien compris? Est-ce bien là votre argument?

M. Dye: Je ne me serais pas exprimé de cette façon. En fait, je ne veux plus qu'on me prête un langage car j'ai été échaudé à quelques reprises.

Le président: Ce n'était pas mon intention. Je voulais simplement . . .

M. Dye: Je sais. Vous voulez savoir ce que j'essayais de vous dire. Eh bien j'aimerais, bien sûr, non seulement que les députés aient tous les renseignements nécessaires pour prendre des décisions, mais aussi qu'ils les reçoivent suffisamment d'avance pour ne pas être obligés de prendre une décision immédiate. Ce sont des questions d'importance que les députés doivent étudier à fond et, pour ce faire, ils doivent disposer de tous les renseignements utiles.

Le président: Laissez-moi vous poser quelques questions. Premièrement, si le gouvernement déposait un budget en janvier ou en février et que ce budget était accompagné de projets de loi, croyez-vous qu'il y aurait suffisamment de temps pour que les conséquences du budget soient analysées et

[*Texte*]

• 1630

Mr. Dye: Probably not. No, I think that would force parliamentarians to make a premature judgment because the appropriations are developed earlier than that at the public servant level, but not at the political level. If it were a complicated matter or if it were a matter of political controversy, then of course, the bill is going to take a longer time and you are not going to get all the impacts of a complicated bill or a controversial bill into the appropriations going through the House in April, May and June. I think that might be impractical.

But it is still better, I think, to have the budgeting process in front of the appropriation process in order to, in the end, have the reporting process. To do as we may be doing from time to time now, having appropriations then budget then report, is an illogical progression of events, in my mind. But I suppose if you got the complex, but not necessarily controversial, housekeeping parts of tax bills out of the whole process entirely and dealt with that separately . . .

The Chairman: By that, do you mean the technical amendments?

Mr. Dye: Yes, I would put them on a side track somewhere and then deal with the economic issues that have come out of the budget. If you could table those bills, one of the advantages is that tax advisers can advise and corporations can adjust their plans.

We have created an enormous industry out there. I happen to be a member of that industry. The chartered accountants do very handsomely; the tax advisers do. It takes the best and the brightest to keep up with the complexities created by parliaments around this land on tax matters. That is probably an unnecessary industry, and speaking as but one chartered accountant, my view would be that most of us would rather not have those complexities. I do not think there is a lot of joy in advising clients on technicalities of how to beat the system. I think we all feel we could do something more constructive than that.

The Chairman: I am having some difficulty; I do not know about the other members of the committee. One of the things we have been focusing on and looking at is the idea of speeding up the process somewhat. One of the greatest frustrations we have had demonstrated in the committee is that you have the Ways and Means tabled with the budget. Often those Ways and Means motions are not put in a bill form and presented to Parliament for sometimes 12, 18 or who knows how many months after that. One of the things we have been trying to come to grips with is how we can speed up that process. So in other words, if the government introduces a tax bill or a bill of some sort through the budget process, it should be dealt with and either passed or rejected.

I guess the question I am trying to get at is: In what kind of time constraints can we do that? If we insist on draft bills

[*Traduction*]

incluses dans les prévisions qui sont présentées quelques mois plus tard?

M. Dye: Probablement pas. Je crois que cela obligerait les parlementaires à prendre des décisions prématurées parce que les affectations de crédits sont établies plutôt au niveau administratif et non pas politique. S'il s'agit d'une question complexe ou d'une question de controverse politique, il va sans dire que le projet de loi prendra plus de temps. Il ne sera pas possible de tenir compte de toutes les conséquences d'un projet de loi complexe pour l'établissement des affectations de crédits qui sont présentées à la Chambre en avril, en mai et en juin. A mon avis, ce ne serait pas pratique.

Mais il est quand même préférable de faire précéder les affectations de fonds par l'établissement du budget et de les faire suivre tous deux par les rapports. À mon avis, il est illogique de procéder comme nous le faisons de temps en temps, c'est-à-dire en présentant les affectations de crédits, suivies du budget, suivies du rapport. Toutefois, j'imagine que si l'on pouvait prendre les parties administratives des projets de loi fiscaux complexes, mais non nécessairement controversés, et les mettre de côté pour les régler séparément . . .

Le président: Parlez-vous des amendements techniques?

M. Dye: Oui. Je les règlerais séparément avant de m'occuper des questions économiques qui ressortent du budget. Un des avantages de déposer ces projets de loi est que les conseillers fiscaux peuvent alors vous donner leur avis et que les sociétés peuvent organiser leurs plans en conséquence.

Nous avons créé toute une industrie dont je suis d'ailleurs membre. Les comptables agréés, les conseillers fiscaux, se débrouillent très bien, merci. Il faut être très intelligent, très habile pour comprendre toutes les complications fiscales créées par nos Parlements. Cette industrie est sans doute inutile et, en tant que comptable agréé moi-même, je crois que la plupart d'entre nous préféreraient se passer de ces complications. Peu d'entre nous prennent plaisir à expliquer à leurs clients les technicalités qui permettent de tirer profit du système. Je pense que nous aimerions tous faire quelque chose de plus constructif.

Le président: J'ai un petit problème; je ne sais pas ce qu'en pensent les autres membres du Comité. Une question que nous avons examinée est la l'accélération du processus. Un des plus grands problèmes qui nous a été exposé en Comité est le fait que les motions de voies et moyens sont déposées en même temps que le budget. Très souvent, ces motions ne sont pas exprimées sous forme de projet de loi et présentées avant 12 ou 18 mois, sinon plus. Nous avons essayé de trouver des façons d'accélérer ce processus. En d'autres termes, si le gouvernement présente un projet de loi fiscale ou autre à l'occasion du budget, il faudrait pouvoir l'examiner et l'adopter ou le rejeter.

Voici donc à quoi je veux en venir: quelle sorte de limite de temps devons-nous nous imposer? Si nous insistons pour que

[*Text*]

being tabled with the budgets, is it posible that the House could deal with them by the following June? Are we dreaming? Are we away off in wonderland or where are we here?

Mr. Dye: I do not suppose we know what the behaviour of a House in any particular spring might be. It could be a fractious House; it could be simple bills. I do not know. I suspect it is naive to think you could get a set of tax bills in front of the House in, say, January or February in wording of sufficient clarity to satisfy the House and get them through unless the House has a lot of power. In this present House where you have a large control, you should be able to get anything at any time you want, I suppose, but that is not always the way.

Also, you have the other problem of getting the budget in place with the bills. While it is conceptually possible, having had to read when I was in the private sector the convoluted wording of these mysteries called tax, I do not suppose somebody could translate a political view of, say, an economic thrust into the appropriate tax words in sufficiently few days in order to get the bill attached to the budget if the idea was cooked up three weeks or four or six weeks before the budget was presented.

• 1635

The Chairman: If any of the other members have questions, please feel free to cut in.

One of the witnesses that came before us—in fact, I think it was the Canadian Tax Foundation—referred to the British experience, where they do have the draft bills tabled with the budget. Their experience has been that it has turned out to be a blessing in disguise because what has happened is—and it happens in Canada; we have examples of it before us right now, where the government has made a political or policy decision and announced it in the budget, only to find out that it is not translatable into tax legislation. Their experience has been that by doing that they have eliminated a lot of those problems, and that is one of the reasons why we are looking at what we are doing.

I guess the question or concern I have is that there is no doubt it is a complex area but if we want to put some sort of sensibility into the system then we have to draw some broad principles out and some ideals that we want to see chosen.

So I guess I go back to you with, again, the question concerning time: Do we have to stick with sort of the 180 days as put forward in this document? Do we look at another time period? Do we come up with another mechanism; for example, that if a bill is not dealt with by June it has to be reintroduced in September? Have you considered some of those options? Or is that not so important at all?

[*Translation*]

les projets de loi soient déposés en même temps que le budget, est-il possible à la Chambre d'avoir fini de les étudier au mois de juin suivant? Rêvons-nous en couleur? Est-ce que ce sont des châteaux en Espagne?

M. Dye: Il est difficile de prévoir l'humeur de la Chambre au cours d'un printemps donné. Elle peut être particulièrement hargneuse ou encore présenter des projets de loi simples. Je n'en sais rien. Je suppose qu'il serait naïf de croire que, parce qu'on a présenté à la Chambre, en janvier ou en février, un ensemble de projets de loi fiscaux dont le libellé était suffisamment clair pour satisfaire tous les partis, qu'il est possible de les faire adopter pour la date limite, à moins que la Chambre ait énormément de pouvoir. Dans la présente Chambre, où vous avez beaucoup de pouvoir, vous devriez être en mesure de faire adopter n'importe quoi n'importe quand. Mais ça ne se passe pas toujours ainsi.

Il y a aussi le problème de faire adopter le budget en même temps que les projets de loi. En principe, la chose est possible, mais je peux vous dire qu'après avoir été dans le secteur privé et avoir eu à déchiffrer les circonvolutions verbales de ce qui passait pour des mesures fiscales, je doute qu'il soit possible de prendre les idées politiques à la base d'un programme économique quelconque et de les traduire dans une langue fiscale claire en suffisamment peu de temps pour que le projet de loi soit annexé au budget, si l'idée de base de la mesure fiscale n'a été pensée que trois, quatre ou six semaines avant le dépôt du budget.

Le président: Si vous avez des questions, n'hésitez pas à les poser.

Un des témoins qui a comparu devant le Comité—je crois qu'il s'agissait du Bureau canadien d'études fiscales—a parlé du processus britannique en vertu duquel les projets de loi sont déposés en même temps que le budget. D'après l'expérience britannique, ce système comportait plus d'avantages que d'inconvénients parce que, comme cela se produit au Canada, il arrivait que le gouvernement annonce une décision politique dans le budget, avant de s'apercevoir qu'elle ne pouvait se traduire en mesures fiscales. Grâce à ce système, le gouvernement britannique a réussi à éliminer une bonne partie de ces problèmes, et c'est une des raisons pour lesquelles nous réexaminons notre propre système.

Sans aucun doute, c'est une question complexe, mais si nous espérons rendre le système un peu plus logique, nous devons établir des principes généraux et fixer certains objectifs.

Alors, je vous pose encore une fois la même question: devons-nous nous en tenir à la limite de 180 jours proposée dans ce document? Devons-nous plutôt fixer un autre délai? Ou encore, devons-nous établir un autre mécanisme en vertu duquel, par exemple, si un projet de loi n'est pas réglé en juin, il doit être déposé à nouveau en septembre. Avez-vous envisagé certaines de ces possibilités? Ou n'est-ce pas là quelque chose d'important?

[*Texte*]

Mr. Dye: I really have not considered the parliamentary processes. I am not an expert on it. I suspect the advice you would get from the Clerk of the House is vastly superior to anything I could offer you on House procedures because I simply do not know much about it. Members and those who serve the House directly in a legal sense could advise you much better than I. I really do not know the mechanisms of 180 days, or options or alternatives to those.

But I do know that the application of the tax wording in the Ways and Means . . . I read lots of those when I was in the private sector trying to figure out exactly what they meant, and then I read the following tax law, which was even more convoluted at times. It would be a blessing in disguise if you could get a set of words out with the budget that mean what they say and people understand them. That would be a big blessing, if it is workable. I cannot say that it is workable given the base on which those words would have to work. Right now we have a very complex tax law, and in order to amend it you are probably going to have to have complex taxation revisions, and I am not sure you are going to get those words in place fast enough in order to satisfy anybody.

So we are talking about a concept that sounds pretty good on paper; I do not know if you could pull it off.

The Chairman: One other question then. You are on the record time and time again as saying that Members of Parliament need to know what is going on. That involves the scrutiny process. Which is more important—or are both of them involved: the one of a proper reporting system, to which you have made several references today, or the second one of time? I guess maybe what I am hearing from you, and a concern I have as we as a committee proceed on this, is that maybe the time is not so important but it really is the form of those reports. In other words, are they usable, readable, understandable; do they give an accurate reflection?

Would you put a heavy emphasis on the style of the report rather than the time that it is before Parliament, that Parliament has a chance to go through those bills and then ultimately through the estimates?

Mr. Dye: It is very hard for me to put an emphasis on it because I see this from an accountant's point of view and the reporting process to me is very important because that is the business I am in.

You as a Member of Parliament would have quite a different perspective on the need for adequate debate in order that everybody's view be expressed and the political will happen over time. I am sure the House could be expedient on some matters and be protracted on others, and it may be very important in terms of the history of the House to be protracted and take the time necessary.

So I am not able to advise you on your question.

You have to have mechanisms. You have to have, then, alternatives to the usual mechanisms in order to deal with the unusual. You have to give Members of Parliament enough time to consider what they are doing; otherwise the role of the member is rendered meaningless. If they do not have time, do

[*Traduction*]

M. Dye: Je ne me suis vraiment pas penché sur le processus parlementaire. Comme je vous l'ai dit, je ne suis pas expert en la matière. Je crois que les conseils du Greffier de la Chambre sur le système vous seront infiniment plus utiles que les miens, car je ne m'y connais vraiment pas. Les députés et ceux qui ont des connaissances juridiques du travail de la Chambre pourraient mieux vous informer que moi. Je ne connais rien au mécanisme des 180 jours ou des autres possibilités qui vous sont offertes.

Mais je sais une chose: j'ai lu énormément de motions de voies et moyens concernant des mesures fiscales lorsque j'étais dans le secteur privé et j'ai eu du mal à les déchiffrer; puis, je lisais les lois fiscales qui s'ensuivaient et je les trouvais encore plus difficiles à comprendre. Ce serait merveilleux si vous pouviez dire clairement quelque chose dans le budget de sorte que tout le monde vous comprenne. Ce serait extraordinaire si c'était faisable. Mais je ne peux pas dire que ça le soit étant donné la base sur laquelle ces mots s'appliqueraient. À l'heure actuelle, le droit fiscal canadien est très complexe et pour le modifier il faudra sans doute apporter des révisions fiscales tout aussi complexes. Je doute que cela soit mis en place assez rapidement pour satisfaire tout le monde.

C'est donc un principe bien beau sur papier mais qui risque de ne pas être réalisable.

Le président: Une dernière question. Vous avez dit à maintes reprises que les députés doivent être au courant de ce qui se passe. Cela comprend le processus d'examen. Qu'est-ce qui est plus important: le principe d'un système convenable de présentation de rapports, dont vous avez parlé à plusieurs reprises aujourd'hui, ou le principe du temps? Ce que vous semblez dire, et ce dont nous semblons nous rendre compte en tant que comité, c'est que le temps n'est peut-être pas aussi important que la forme que prendront ces rapports. En d'autres termes, sont-ils faciles à utiliser, à lire et à comprendre? Reflètent-ils véritablement la situation?

Croyez-vous que le style du rapport soit plus important que le moment où il est présenté au Parlement, c'est-à-dire que le temps dont dispose le Parlement pour étudier les projets de loi et, plus tard, les prévisions?

M. Dye: Il m'est très difficile d'insister là-dessus parce que je vois les choses avec les yeux d'un comptable et que la présentation de rapports a une grande importance pour moi étant donné mon métier.

Vous les députés avez une perspective tout à fait différente fondée sur la nécessité de débattre des mesures afin que chacun puisse exprimer ses idées et que la volonté politique soit faite. Je suis certain que la Chambre pourrait régler rapidement certaines affaires et prolonger le débat pour d'autres, et il est sans doute très important pour l'histoire de la Chambre de prendre tout le temps nécessaire.

Je ne peux donc pas répondre à votre question.

Il vous faut des mécanismes. Puis il vous faut d'autres mécanismes pour régler les cas inhabituels. Il faut donner aux députés suffisamment de temps pour mûrir leurs décisions, autrement leur rôle n'a plus aucun sens. S'ils n'ont pas suffisamment de temps, ils ne connaissent pas les faits,

[*Text*]

not know the facts, how can they make a judgment? I think the confidence of Canadians in the House would be eroded.

• 1640

So I do not know how to advise you. If you had a choice of time or reporting . . . I want you to do both. The problem is you are doing it in the very short term. You have these annual plans. It is rather unfortunate, looking at an entity that goes on for such a long time, that we divide it up in 12-month chunks. I would argue for a longer view of the country. We do, I think, too many changes to our plans on a short-term basis. I think it would be more helpful to have a more mid-term, long-term perspective of where we are going, rather than these chops and changes on a short-term basis.

Mr. Halliday: Mr. Chairman, Mr. Dye is not too unlike most of our witnesses. He has bemoaned the complexities, to use his word, of the tax system and the concomitant complexities of amendments to change it. We have heard that same sort of observation from most witnesses.

You have also indicated that you, as an accountant . . . and you sounded a little bit like a heretic, maybe, in your profession—to say that you do not like those complexities, as an accountant; you would rather have something simpler. A lot has been written, of course, about our tax system. We have been told too that you cannot really consider the budgetary process without at the same time considering the tax system a little. You have brought that into your discussions today. I have been around for about ll years now, and I guess there has never been a year when we have not had a Finance Minister or somebody else say there is a need to simplify the tax system. But I suspect if we were objective about it, it would become more complicated, not simpler, in spite of all the arguments that we must do something to change it.

As you probably are aware, a lot has been written about other systems of taxation which probably, or most certainly, are much simpler, if you think of, for personal income tax, the flat rate sort of tax. But even more significantly in the corporate tax field, rather than paying tax based on profits and ability to pay, a tax based on net business costs in the corporate sector is probably a far simpler system. A lot has been written about it, and the evidence suggests it is a lot simpler.

Would you think, because of your concern, which you have enunciated, with the complexities of our system, maybe we should be looking at something even more fundamental, and that is a more radical change of the tax system, if we are really going to achieve what everybody keeps talking about? They want to get away from some of the complexities of the tax system.

So I am asking you as an accountant, who obviously probably understands better than I do what I am talking about, is there some justification for maybe this committee encouraging government to take a look at the fundamentals of the tax system to see if we could not go for an altogether different approach to taxation which would be simpler indeed, and probably in the end fairer, because the incentive then in

[*Translation*]

comment peuvent-ils prendre des décisions? Je crois que la confiance des Canadiens envers la Chambre serait ébranlée.

Alors je ne sais pas quoi vous dire. Si vous devez choisir entre le temps ou les rapports . . . Je vous recommanderais de choisir les deux. Le problème est que vous travaillez à très court terme à cause des plans annuels. Il est assez regrettable que l'on divise en période de 12 mois des activités qui prennent tant de temps. Je serais d'avis que l'on se donne une perspective plus longue. Je crois qu'à court terme, nous apportons trop de changement à nos plans. Il serait plus utile d'avoir des objectifs à moyen terme ou à long terme plutôt que de procéder par saccades à court terme.

M. Halliday: Monsieur le président, M. Dye pense beaucoup comme la plupart de nos témoins. Il s'est plaint de la complexité du régime fiscal et de la complexité des amendements nécessaires pour le changer. C'est le même genre de remarques que nous avons entendues de la plupart des témoins.

Vous avez également dit—et j'imagine que vous devez paraître hérétique aux yeux de votre profession—qu'en tant que comptable, vous n'appréciez pas ces complexités; vous avez dit préférer une fiscalité plus simple. Notre régime fiscal a fait couler beaucoup d'encre. On nous a dit qu'on ne peut pas vraiment examiner le processus budgétaire sans examiner en même temps le régime fiscal. Vous en avez vous-même discuté aujourd'hui. Je suis député depuis près de 11 ans mais je pense qu'il ne s'est jamais passé un an sans qu'un ministre des Finances ou une autre personne ne dise qu'il faut simplifier le régime fiscal. Mais objectivement parlant, il faut avouer que malgré tous les arguments contraires, le régime deviendrait plus compliqué et non pas plus simple.

Vous savez sûrement que d'autres régimes fiscaux ont également fait couler beaucoup d'encre, régimes qui sont sans doute bien plus simples si l'on tient compte de mesures comme le taux uniforme, dans le cas de l'impôt sur le revenu. Mais, chose encore plus importante dans le domaine de l'impôt sur les sociétés, il serait sans doute bien plus simple de calculer les impôts à partir des coûts nets d'entreprises qu'à partir des profits et de la capacité contributive. Bien des recherches ont été faites à ce sujet et les conclusions sont que ce serait là une façon plus simple de procéder.

Étant donné les problèmes que vous avez signalés à propos des complexités de notre régime, ne croyez-vous pas que nous devrions envisager un changement encore plus radical de la fiscalité si nous voulons la simplifier? Nous voulons en éliminer certaines complexités.

Alors je vous demande à vous, comptables, qui comprenez sans doute mieux que moi ce dont je parle, s'il y aurait lieu que notre Comité encourage le gouvernement à examiner les éléments de base du régime fiscal pour voir s'il serait possible d'établir un système d'imposition tout à fait différent, bien plus simple et sûrement bien plus juste, puisque les sociétés seraient encouragées non pas à gonfler leurs coûts pour éviter

[*Texte*]

corporate tax would not be to inflate your costs to avoid tax; the incentive then would be to produce more efficiently and at a cheaper rate, to minimize tax, because you would be taxing on the net business costs?

Mr. Dye: Dr. Halliday, I think you are right that one of the priorities of government ought to be to simplify the tax system; and I think the government has acknowledged that. Everbody's government has acknowledged that. So that is not a new idea. A lot of study has gone into it. Maybe the proposal you have is the best of many alternatives. It is not for me to offer you advice on what kind of policy ought to be adopted by the government. But I think it would be a step forward for Canada to simplify its tax system, and I do not think I am being heretical when I say that tax accountants would prefer simplicity and getting back to more fundamentals. Even though they might have a loss in fees, I am sure there is enough business out there to keep accountants amused and profitable.

So I would argue in favour of tax changes. But I do not think it is realistic to think that is going to happen overnight. I am sure the study required to make a massive change in the system would take far longer. Maybe we have two tracks here: budgetary amendment processes, together with the appropriations and reporting, as one thrust, which is your present committee thrust, and another thrust, related but separate: the matter of a fundamental change in the tax system.

• 1645

Mr. Halliday: Mr. Chairman, I have just two points coming out of what Mr. Dye said. First of all, regarding your reply that maybe accountants would not be objecting to such a change in the tax system, in my experience in talking to a number of accountants and tax lawyers, they are indeed the people in the cross-section of the business world who object to that proposal.

On the other point I think you have acknowledged the need for, maybe, a fresh look at the taxation system. I agree with you, too, that it would be difficult to suddenly impose something on the basis of what this committee might report now, obviously. But do you think among our recommendations, that we should recommend to the government that they engage in a fundamental review of the tax system from an entirely different point of view, than we have used since the Carter report, which chose one route which has got us into all these problems?

Mr. Dye: Well, "a buck is a buck is a buck" is not with us any more.

Mr. Halliday: No. May I ask you this though: Would there be cause for us, as a committee, to recommend that the government look at an entirely new system of taxation, so as to avoid these difficult problems we are having and everybody complains about?

[*Traduction*]

de payer des impôts, mais plutôt à avoir une production plus efficace à des coûts moins élevés afin de réduire les impôts, puisque la taxe serait imposée sur les coûts nets d'entreprise?

M. Dye: Monsieur Halliday, vous avez raison lorsque vous dites qu'une des priorités du gouvernement devrait être de simplifier le régime fiscal. Je pense que le gouvernement le reconnaît. Tous les gouvernements l'ont reconnu. Cette idée n'est pas nouvelle. Énormément d'études l'ont confirmé. Votre proposition est peut-être la meilleure. Mais ce n'est pas à moi de vous conseiller sur le genre de politiques que le gouvernement devrait adopter. Cependant, je crois que ce serait un grand progrès que de simplifier le régime fiscal canadien et je ne pense pas faire preuve d'hérésie en disant que les comptables fiscalistes préfèrent la simplicité et les principes fondamentaux. Même s'ils risquent de perdre de l'argent au niveau de leur clientèle; je suis sûr qu'ils auront quand même suffisamment de travail pour les amuser et leur permettre de gagner leur vie.

Je suis donc favorable aux modifications fiscales. Mais je ne crois pas qu'il soit réaliste de penser que ces modifications surviendront du jour au lendemain. Je suis persuadé que les études préalables à des modifications massives du système nécessiteront beaucoup de temps. Peut-être que deux éléments différents entrent en ligne de compte: d'une part, le processus d'amendement budgétaire, avec les affectations de crédits et les rapports afférents, à savoir ce que votre Comité étudie à l'heure actuelle, et, d'autre part, un élément connexe mais distinct, celui d'un changement fondamental du régime fiscal.

M. Halliday: Monsieur le président, j'aurais deux questions à soulever suite à ce que M. Dye vient de dire. Premièrement, vous avez déclaré que les comptables ne s'opposeraient sans doute pas à un tel changement du régime fiscal, alors que d'après mes conversations avec un certain nombre de comptables et d'avocats en fiscalité, ce sont justement les gens de ce secteur d'activité qui s'opposeraient à ce projet.

Deuxièmement, vous avez reconnu la nécessité de revoir le régime fiscal. Je conviens avec vous qu'il serait difficile d'imposer maintenant des mesures fiscales, étant donné que le comité s'apprête à présenter son rapport. Croyez-vous que nous devrions recommander au gouvernement une réforme en profondeur du régime fiscal, mais dans une optique complètement différente de celle qui a marqué nos travaux depuis le rapport Carter et qui nous a causé tous ces problèmes?

M. Dye: Le principe selon lequel «un dollar est un dollar est un dollar» ne tient plus aujourd'hui.

M. Halliday: Non. Mais puis-je vous demander s'il ne serait pas opportun que le comité recommande au gouvernement d'envisager un tout nouveau régime fiscal afin d'éliminer les problèmes dont tout le monde se plaint?

[*Text*]

Mr. Dye: Dr. Halliday, from my perspective I have no trouble in joining you in that notion. I suspect that, if you look at all the alternatives and choose one, and it starts off as a simple principle then, over time, the pressures on it will create another monster of some sort because of the political process, because of the needs to deal with the regional aspects of this nation. It is a complex place to govern. I would not want to be in your shoes, sir, trying to govern this nation. I would rather sit on the sidelines and comment. There is no simple solution to a tax system and there are lots of options. Which is best I have not a clue. But certainly something simpler, I think, would be of benefit to everybody.

The Chairman: Mr. Althouse, did you have any further questions? No? Well, Mr. Dye, I would like to thank you on behalf of the committee. It seems that every time we have another witness I end up finding myself having more and more questions about what we are doing and more and more concerns. We appreciate your coming and you have brought forward a number of ideas and suggestions. We very much appreciate that. It will help us in the drafting. We see ourselves as being on a bit of a difficult task at times and, sometimes, frustrating. But we really appreciate people like you taking the time to come and help us in our work. So on behalf of the committee thank you very much.

Mr. Dye: Thank you Mr. Chairman. If you want to pursue further the figures matter, I would be happy to reappear. In the meantime, I guess the two points I want to leave with you would be to get the budget on the basis of "substance over form", and do not let the budgeteers cook the books.

The Chairman: A fair comment. With that we will adjourn. Thank you very much.

[*Translation*]

M. Dye: Monsieur Halliday, je suis parfaitement d'accord avec vous là-dessus. Si nous adoptons un système après avoir examiné toutes les possibilités, je crains que l'on se retrouve au bout du compte, avec un système fondé sur un principe simple, mais qui deviendra à son tour un autre monstre à cause des pressions, du processus politique et des réalités régionales de notre pays. C'est un pays difficile à gouverner. Je ne voudrais pas être à votre place, monsieur. Je préfère être de ce côté-ci et de faire des commentaires. Il n'y a pas de solution simple pour un régime fiscal, mais il y a beaucoup d'options. Laquelle est la meilleure, je ne saurais vous le dire. Mais je pense que n'importe quoi de plus simple serait avantageux pour tout le monde.

Le président: Monsieur Althouse, aviez-vous d'autres questions à poser? Non? Monsieur Dye, j'aimerais vous remercier au nom du comité. J'ai l'impression que chaque fois que nous entendons un autre témoin, les questions et les préoccupations concernant notre travail se font de plus en plus nombreuses. Nous vous remercions d'être venu nous rencontrer et de nous avoir présenté quelques idées et suggestions. Nous vous en sommes reconnaissants. Cela nous sera utile pour la rédaction de notre rapport. Notre tâche est parfois difficile et même frustrante. Mais nous aimons bien que des gens comme vous viennent nous rencontrer et nous aider dans nos délibérations. Au nom du comité donc, je vous remercie beaucoup.

M. Dye: Merci monsieur le président. Si vous voulez approfondir la question des chiffres, je me ferai un plaisir de revenir. En attendant, j'aurais peut-être deux petits conseils à vous donner: insistez sur le fond plutôt que sur la forme dans le budget, et ne laissez pas les budgétiseurs mener le bal.

Le président: Voilà de bons conseils. La séance est levée. Merci beaucoup.

Canada Post Canada
Postage paid Port payé

Book Tarif
Rate des livres

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 38

Tuesday, December 17, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 38

Le mardi 17 décembre 1985

Président: Albert Cooper

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

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

INCLUDING:

The First Report to the House

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Auditor General:

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada

Ron Thompson, Principal, Audit Operations Branch

Du Bureau du Vérificateur général:

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada

Ron Thompson, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

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 Office of the Auditor General:

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada;

Ron Thompson, Principal, Audit Operations Branch.

Du Bureau du Vérificateur général:

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada;

Ron Thompson, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

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

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 18

Tuesday, December 17, 1985

Chairman: Albert Cooper

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 18

Le mardi 17 décembre 1985

Président: Albert Cooper

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procedure and Organization

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Procédure et de l'organisation

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Proposition d'amélioration»

INCLUDING:

The first Report

Y COMPRIS:

Le premier rapport

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

25902—1

Canada Post Canada
Postage paid Port payé
Book Rate Tarif des livres

HOUSE OF COMMONS
Issue No. 18
Tuesday, December 17, 1985
Chairman: Albert Cooper

If undelivered, return 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

Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on

Procedure and Organization

RESPECTING:

Committee's consideration of "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement"

INCLUDING:

The first Report

From the Office of the Auditor General:
Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada
Ron Thompson, Principal, Audit Operations Branch

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

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

CHAMBRE DES COMMUNES
Fascicule n° 18
Le mardi 17 décembre 1985
Président: Albert Cooper

Procédure et de l'organisation

Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent de la

CONCERNANT:

Étude par le Comité sur «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration»

Y COMPRIS:

Le premier rapport

Du Bureau du Vérificateur général:
Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada
Ron Thompson, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

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

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND ORGANIZATION

Chairman: Albert Cooper

Vice-Chairman: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS/MEMBRES

Simon de Jong
Paul Dick
Richard Grisé
Jacques Guilbault
Fernand Jourdenais
Doug Lewis
Arnold Malone
André Ouellet—10

COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DE L'ORGANISATION

Président: Albert Cooper

Vice-président: Jean-Pierre Blackburn

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Vic Althouse
Sheila Copps
Clément Côté
Bruce Halliday
Charles Hamelin
George Henderson
Robert Hicks
Allan Lawrence
Claudy Mailly
Ted Schellenberg—10

(Quorum 6)

Le greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 70(6)(*b*)

Conformément à l'article 70(6)*b*) du Règlement

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons 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 de l'Orateur de la Chambre
des communes 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

The Standing Committee on Procedure and Organization has the honour to present its

FIRST REPORT

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, June 26, 1985 respecting the document entitled "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement" your Committee submits the following report:

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le document intitulé «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration», votre comité soumet le rapport suivant:

MEMBERS AND ALTERNATES OF THE COMMITTEE

CHAIRMAN: Albert Cooper

VICE-CHAIRMAN: Jean-Pierre Blackburn

MEMBERS	*ALTERNATES*
Simon de Jong	Vic Althouse
Paul Dick	Sheila Copps
Richard Grisé	Clément Côté
Jacques Guilbault	Bruce Halliday
Fernand Jourdenais	Charles Hamelin
Doug Lewis	George Henderson
Arnold Malone	Robert Hicks
André Ouellet	Allan Lawrence
	Claudy Mailly
	Ted Schellenberg

MEMBRES ET SUBSTITUTS DU COMITÉ

PRÉSIDENT: Albert Cooper

VICE-PRÉSIDENT: Jean-Pierre Blackburn

MEMBRES	*SUBSTITUTS*
Simon de Jong	Vic Althouse
Paul Dick	Sheila Copps
Richard Grisé	Clément Côté
Jacques Guilbault	Bruce Halliday
Fernand Jourdenais	Charles Hamelin
Doug Lewis	George Henderson
Arnold Malone	Robert Hicks
André Ouellet	Allan Lawrence
	Claudy Mailly
	Ted Schellenberg

ACKNOWLEDGEMENTS

The Standing Committee on Procedure and Organization wishes to extend special thanks to the witnesses who appeared before us on the proposed improvements to the Canadian Budgetary Process and to all the individuals and groups from whom briefs and submissions have been received (see Appendix C).

We acknowledge with thanks and gratitude the excellent work of Bruce Carson, from the Research Branch of the Library of Parliament. Without his expertise, dedication and the long hours he devoted to this study, this report would not have been possible.

The Committee would also like to thank our Clerk, Micheline Rondeau-Parent, and acknowledge the contribution of Frédérique Dumas and Dominique Soudet, from the Parliamentary Translation Directorate of the Secretary of State for the very professional work they have done on our report.

Finally, we would like to thank all the staff of the House of Commons and that of our Committee's Members who have been associated with our study of the budgetary process.

REMERCIEMENTS

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation tient à remercier spécialement les témoins qui ont comparu devant lui au sujet des propositions d'amélioration et du processus budgétaire canadien et tous les groupes et particuliers de qui nous avons reçu mémoires et lettres (voir l'Annexe C).

Nous tenons à remercier tout particulièrement M. Bruce Carson, du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement pour son excellent travail. Ce rapport n'aurait pas été possible sans son expertise, son dévouement et les longues heures qu'il a consacrées à cette étude.

Le Comité voudrait également remercier son greffier, Micheline Rondeau-Parent et souligner la contribution de Frédérique Dumas et Dominique Soudet, de la Direction des traductions parlementaires du Secrétariat d'État pour le professionalisme de leur travail.

Enfin, nous voudrions remercier tout le personnel de la Chambre des communes et celui des membres de notre Comité qui ont été associés à notre étude du processus budgétaire.

TABLE OF CONTENTS

I THE COMMITTEE'S HEARINGS AND DELIBERATIONS 12

II THE EVOLUTION OF THE BUDGETARY PROCESS 14

The Early Days 14
The 1968 Reforms 14
The Movement for Further Change 16
The First Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons, 1984 18

III THE CONSULTATIVE PROCESS 20

The Need for Consultation 20
The Budget Media Lock-Up 22
Recommendations 22

IV A FIXED ANNUAL BUDGET DATE 26

A Fixed Budget Date 26
The Need for Flexibility 26
When Should the Budget be Presented? 28
Recommendations 30

V AN INTEGRATED FINANCIAL TIMETABLE 32

Recommendations 36

VI THE COLLECTION OF TAXES PRIOR TO APPROVAL OF THE ENABLING LEGISLATION 40

Recommendations 42

VII THE SEPARATION OF POLICY AND TECHNICAL MATTERS 46

Recommendations 46

VIII BORROWING AUTHORITY 48

Recommendations 48

IX REFORM: THE ELIMINATION OF UNCERTAINTY 50

APPENDICES

A. Recommendations 52
B. Financial Timetable 60
C. Evidence Received 62

TABLE DES MATIÈRES

I AUDIENCES ET DÉLIBÉRATIONS DU COMITÉ **13**

II L'ÉVOLUTION DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE **15**

Les tout débuts 15
La réforme de 1968 15
Le mouvement vers de nouvelles réformes 17
Le premier rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (décembre 1984) 19

III LE PROCESSUS DE CONSULTATION **21**

Le besoin de consultation 21
Le huis clos budgétaire 23
Recommandations 23

IV UN BUDGET ANNUEL À DATE FIXE **27**

Une date fixe 27
Le besoin de souplesse 27
Quand le budget devrait-il être présenté? 29
Recommendations 31

V UN CALENDRIER FINANCIER INTÉGRÉ **33**

1. Recommendations 37

VI LA PERCEPTION D'IMPÔTS AVANT L'ADOPTION DE LA LÉGISLATION HABILITANTE **41**

1. Recommendations 43

VII LA SÉPARATION DES QUESTIONS DE POLITIQUE ET DES QUESTIONS TECHNIQUES **47**

1. Recommendations 47

VIII LE POUVOIR D'EMPRUNT **49**

1. Recommendations 49

IX RÉFORME: DISSIPER LES INCERTITUDES **51**

ANNEXES

A. Recommendations 53
B. Calendrier financier 61
C. Mémoires et témoignages 63

CHAPTER 1

THE COMMITTEE'S HEARINGS AND DELIBERATIONS

PRINCIPLE: It has been made clear to us that Canadians want certainty in the budgetary-taxation process.

The House of Commons Standing Committee on Procedure and Organization, to which was referred the subject matter of the budget paper entitled "The Canadian Budgetary Process: Proposals for Improvement" May 1985, has pursuant to the Order of Reference of June 26, 1985, examined the said subject matter and now submits its report.

Your committee heard witnesses and received comments on this subject from a number of individuals and national organizations that are regularly involved in the budget process. We concluded that changes in this area were of vital concern to all Canadians.

The Committee was able to draw on the expertise of a number of its members and alternates who have had experience with the referred subject matter in the private sector, in Parliament through financial committees, in provincial legislatures, in municipal governments, and for one of our members in the position of Provincial Treasurer.

The Committee viewed its task in this area as one of great importance and divided its work into three stages. From June 28, 1985 until September 1985 research on the various proposals contained in the budget paper was undertaken and subsequently studied by the Commitee. It is useful to note that there were a number of budgetary reform proposals advanced during the latter part of the 1970's and the early 1980's by both the government and private interest groups. During September, October and for part of November the second stage of our activities involved public hearings in Ottawa. During this period we heard testimony from a number of witnesses (see Appendix C). We were impressed with the high quality of the opinions presented and their thoughtful comments on the budgetary proposals. We wish to thank all those who took the time to share their views with us. We are especially grateful to the former federal Ministers of Finance who appeared as witnesses and to the provincial Ministers of Finance who sent submissions to us.

The third and final phase of our work took place *in camera*. During these sessions the Commitee reviewed the evidence and examined it against the proposals presented in the budget paper. These discussions led to the conclusions and recommendations contained in this Report.

Throughout our public hearings and deliberations one theme kept recurring: reform of the budgetary process must result in a greater degree of certainty for the taxpayer than exists at the present time. Taxation matters announced by the Minister of Finance must be presented immediately to Parliament in bill form and disposed of by Parliament in a timely fashion.

We can no longer tolerate a system wherein tax changes are announced in general terms with the implementing legislation not presented to Parliament for months, if not years. This practice of delay has lead to uncertainty and lack of confidence in the parliamentary process. The recommendations of this Report are designed to eliminate these deficiencies and return some measure of certainty to the budgetary process.

CHAPITRE 1

AUDIENCES ET DÉLIBÉRATIONS DU COMITÉ

PRINCIPE: On nous a bien fait comprendre que les Canadiens veulent une plus grande certitude dans le processus budgétaires et fiscal.

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation de la Chambre des communes, auquel a été renvoyée la teneur du document budgétaire de mai 1985 intitulé «Le processus budgétaire canadien: Propositions d'amélioration», a étudié la question conformément à son ordre de renvoi du 26 juin 1985 et fait rapport à ce sujet.

Le Comité a entendu des témoignages et a reçu des mémoires à ce sujet de particuliers et d'organisations nationales qui participent régulièrement au processus budgétaire. Il en est arrivé à la conclusion que la modification de ce processus revêt une importance vitale pour tous les Canadiens.

Le Comité a par ailleurs eu la chance de pouvoir compter sur l'expérience de certains de ses membres et substituts qui avaient déjà abordé ces questions à divers titres dans le secteur privé, dans des comités du Parlement chargés de questions financières, dans des législatures provinciales, dans des municipalités et, pour l'un d'eux, en qualité de trésorier provincial.

Très conscient de l'importance considérable de sa tâche, le Comité a réparti son travail en trois étapes. Du 28 juin 1985 au mois de septembre 1985, il a fait faire des recherches sur les diverses propositions contenues dans le document du budget et a étudié les résultats. Il y a lieu de noter que des propositions de réforme du processus budgétaires avaient déjà été élaborées à la fin des années 70 et au début des années 80, tant par le gouvernement que par des groupes privés. Pendant septembre, octobre et une partie de novembre, le Comité a tenu des audiences publiques à Ottawa pour entendre divers témoins (voir l'Annexe C). Nous avons été imppressionnés par la très grande qualité des exposés et par les observations réfléchies qui nous ont été soumises. Nous tenons à remercier tous ceux qui ont pris le temps de nous faire part de leurs vues. Nous tenons à remercier en particulier les anciens ministres des finances qui ont comparu et les ministres des finances provinciaux qui nous ont fait parvenir des mémoires.

La troisième et dernière phase de notre travail a eu lieu à huis clos. Pendant ces réunions, le Comité a comparé les mémoires et témoignages aux propositions contenues dans le document budgétaire. Ces délibérations ont abouti aux conclusions et aux recommandations énoncées dans le présent rapport.

Pendant toutes nos audiences publiques et nos délibération, le même thème revenait sans cesse: la réforme du processus budgétaire doit aboutir à une plus grande certitude pour les contribuables. Les mesures fiscales annoncées par le ministre des Finances doivent immédiatement être soumises au Parlement dans un projet de loi qui sera étudié avec diligence.

Nous ne pouvons plus tolérer que les mesures fiscales soient annoncées en termes généraux et que les projets de loi qui en découlent ne soient soumis au Parlement que plusieurs mois plus tard, voire des années plus tard. Ces constants retards entraînent beaucoup d'incertitudes et un manque de confiance dans le processus parlementaire. Les recommandations énoncées dans le présent rapport visent à combler ces lacunes et à redonner un degré de certitude au processus budgétaire.

CHAPTER 2

THE EVOLUTION OF THE BUDGETARY PROCESS

PRINCIPLE: Reformers in their zeal to devise a new process, must not lose sight of the necessity to allow time for Parliament to both debate and question the legislative proposals.

The Early Days

As the Canadian budgetary and revenue raising process is derived almost totally from the British procedure and is really at the root of the historial function of parliament, it is useful to briefly trace its history. It is against this historical background that the effectiveness of the reforms which are recommended should be measured. For centuries what the kings of England needed most when parliaments were held, was money. Representatives of the Commons, on the other hand wanted new statutes. Sessions of Parliament were regarded as opportunities to urge the kings to make clear pronouncements that the law of the land was as they believed it ought to be. In these formative centuries money business was the kings' business, while petitions for statutes—later, bills for statutes—were mainly the Commons' business.

As the situation evolved the Crown acting on the advice of its responsible ministers, made known to the Commons the monetary necessities of the government. The Commons, in return, granted such aids or supplies as were required to satisfy these demands. They provided by taxes, and by the appropriation of other sources of public income, the ways and means to meet the supplies which they had granted.

The essentials of the financial relationship between the Crown and the Parliament in England were prescribed for Canada in the *Constitution Act, 1867*. The Canadian House of Commons modelled its procedures for ways and means business as exactly as possible after the example for the British House. The *Constitution Act, 1867* established a Consolidated Revenue Fund, and provided that, except for certain payments authorized by the Act itself, the Consolidated Revenue Fund shall be appropriated by the Parliament of Canada for the Public Service. Section 53 of the *Constitution Act, 1867* provides that bills for imposing any tax must originate in the House of Commons and section 54 provides that:

> It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any Vote, Resolution, Address, or Bill for the appropriation of any part of the Public Revenue or of any Tax or Impose to any Purpose that has not been first recommended to that House by message of the Governor General in the Session in which such Vote, Resolution, Address, or Bill is proposed.

The House of Commons adopted a standing order providing that tax measures were to be dealt with first in Committee of the Whole House.

Tax 1968 Reforms

The procedure by which the House of Commons deals with tax measures was altered on December 20, 1968. Prior to that reform, the bills to amend tax laws resulted from resolutions adopted by the

CHAPITRE 2

L'ÉVOLUTION DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE

PRINCIPE: Dans leur souci d'élaborer un nouveau processus, les responsables de la réforme ne doivent pas oublier la nécessité de donner au Parlement suffisamment de temps pour que celui-ci puisse débattre des propositions législatives et s'interroger sur leur bien-fondé.

Les tout débuts

Comme le processus budgétaire du Canada et son processus de recouvrement des recettes ont été copiés presque intégralement sur la procédure britannique et qu'ils constituent en fait le noyau central de la fonction historique du Parlement, il est utile d'en rappeler brièvement l'histoire. C'est sur cette toile de fond qu'il faut juger du bien-fondé des réformes recommandées. Pendant des siècles, ce dont les rois d'Angleterre avaient le plus besoin quand ils réunissaient le Parlement, c'était de l'argent. Quant aux représentants des Communes, ils voulaient, eux, de nouvelles lois. Ils considéraient les sessions du Parlement comme l'occasion de faire entériner sans équivoque par le roi des lois qu'ils souhaitaient voir en vigueur. Pendant ces premiers siècles, les affaires d'argent étaient l'affaire des rois tandis que les pétitions, et plus tard les bills, étaient surtout l'affaire des Communes.

Puis la situation a évolué, et la Couronne, agissant sur le conseil des ministres responsables, faisait connaître aux Communes les besoins pécuniaires du gouvernement. Les Communes à leur tour accordaient les ressources nécessaires pour répondre à ces besoins. Par des impôts et par l'affectation des revenus publics provenant d'autres sources, elles choisissaient les voies et moyens de réunir les sommes accordées.

L'essentiel des relations financières entre la Couronne et le Parlement d'Angleterre a été prescrit pour le Canada dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Chambre des communes canadienne a modelé le plus possible ses procédures concernant les voies et moyens sur celles de la Chambre britannique. La *Loi constitutionnelle de 1867* créait un Fonds du revenu consolidé et précisait que, à l'exception de certains paiements autorisés par ladite Loi, les sommes réunies dans le Fonds du revenu consolidé devaient être affectées par le Parlement du Canada au secteur public. L'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* stipule que les projets de loi créant un impôt doivent émaner de la Chambre des communes et l'article 54 stipule ce qui suit:

> Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas, au préalable, été recommandé à la Chambre par un message du gouverneur-général durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé.

La Chambre des communes a pour sa part prescrit dans son Règlement que les mesures fiscales doivent être étudiées d'abord en comité plénier.

La réforme de 1968

La procédure appliquée par la Chambre des communes au sujet des mesures fiscales a été modifiée le 20 décembre 1968. Avant cette date, les projets de loi portant modification d'une loi fiscale découlaient de

Committee of Ways and Means, and those resolutions in turn came from a budget statement made to the House by the Minister of Finance. During the course of the budget statement, the Minister introduced notices of motions, one for each tax statute which was to be changed. These motions were moved in the Committee of Ways and Means once that Committee had begun its work. After the budget debate had been completed, and the Speaker had left the Chair, the Minister moved his Ways and Means motions in Committee; each of those motions was considered separately by the Committee, and when carried, was reported to the House as a resolution of the Committee. Subsequently, the Minister introduced in the House a bill based on each of the resolution adopted in the Committee. Each of these bills then went through all the stages of the ordinary legislative process.

By the early 1960s it had become obvious that this procedure was unsuitable. As fiscal policy is one of the main instruments by which the government can influence economic activity, it was considered desirable that the government be able to increase or decrease taxes during the year. Under the old procedure, however, no move could be made by the Minister to change a tax statute without a budget statement and a full six-day budget debate. Even when a budget debate was desirable, the procedure produced a great deal of repetition. Tax changes were discussed freely during the six days of debate, then each change was considered separately in the Committee of Ways and Means, and finally each was dealt with again as the bills to amend the tax statutes were passed.

Under the procedure devised by the Special Committee on Procedure (1968), when the Minister of Finance wishes to introduce a tax bill, he tables a Notice of Ways and Means. Then, perhaps weeks or months later, after an order has been made appointing a particular day, the Minister moves his motion in the House, rather than in a Committee of the Whole House, and the House, without debate, decides whether or not to accept his motion; if the decision of the House is favourable, the Minister moves immediately that the bill be read a first time. As noted above, once introduced, a tax bill must pass through all the ordinary legislative stages like any other bill. After second reading a tax bill, unlike other bills, was not referred to a standing committee but went to the Committee of the Whole House.

The effect of these changes reduced the difference between the way the House dealt with tax proposals and other legislation. The old link between tax bills and budget debates was severed with the result that there has been ordinarily not more than one budget debate in a year, while changes in tax laws have been made at various times without the necessity of the presentation of a new budget.

The Movement for Further Change

The 1968 changes were significant in that they both accelerated and simplified the budgetary process. They did not deal with other matters which have been the cause of great concern and debate in recent years. For example, neither the convention of budget secrecy nor the problem of the provisional collection of taxes were addressed in the 1968 reforms. These and other matters have been the subject of more recent studies. In 1977, the Report to the Minister of Finance from the Canadian Tax Foundation claimed that the process by which proposed changes in taxation and economic policy are conceived and implemented in Canada was out of date. The method of consultation by the Minister of Finance with the public was considered to be unsatisfactory. It recommended that major tax policy changes should be debated before they are put into the budget and that procedures for dealing with amendments to the *Income Tax Act* should be improved. The Foundation proposed more use of discussion papers to focus debate on the proposed changes. Major tax changes should be referred to a House of Commons committee. Subject to the rules of budget secrecy, comment should be invited when policy options are

résolutions adoptées par le Comité des voies et moyens, résolutions qui résultaient d'un exposé budgétaire fait à la Chambre par le ministre des Finances. Pendant cet exposé budgétaire, le Ministre déposait un avis de motion pour chacune des lois fiscales à modifier. Les motions étaient proposées au Comité des voies et moyens dès que celui-ci commençait ses travaux. Une fois le débat sur le budget terminé, le Président quittait le fauteuil et le Ministre proposait ses motions des voies et moyens en comité. Chacune des motions était étudiée séparément par le Comité et, lorsqu'elle était adoptée, on en faisait rapport à la Chambre sous la forme d'une résolution du Comité. Par la suite, le Ministre déposait à la Chambre un projet de loi fondé sur chacune des résolutions adoptées par le Comité. Chaque projet de loi passait ensuite par toutes les étapes du processus législatif normal.

Au début des années 60, on s'est rendu compte que cette procédure ne convenait plus du tout. La politique fiscale étant l'un des principaux moyens dont dispose le gouvernement pour influer sur l'activité économique, on trouvait souhaitable que le gouvernement puisse augmenter ou diminuer les impôts pendant l'année. Or, en vertu de l'ancien système, le Ministre ne pouvait modifier une loi fiscale sans un exposé budgétaire suivi de six jours de débat. Même lorsqu'il était souhaitable de tenir un débat budgétaire, la procédure entraînait beaucoup de répétitions: on pouvait débattre librement des modifications fiscales pendant les six jours du débat. Ensuite, chaque modification était étudiée séparément par le Comité des voies et moyens et, enfin, chacune était de nouveau débattue lorsque les projets de loi portant modification de lois fiscales passaient par les étapes normales du processus législatif.

Selon la procédure élaborée par le Comité spécial de la procédure (1968), lorsque le ministre des Finances souhaite soumettre un projet de loi à caractère fiscal, il dépose un avis de motion des voies et moyens. Ensuite, quelques semaines ou quelques mois plus tard, lorsqu'une journée particulière a été attribuée à cette fin, le Ministre propose sa motion à la Chambre, et non en Comité plénier, et la Chambre, sans débat, décide d'accepter ou non la motion. Si la décision de la Chambre est favorable, le Ministre propose immédiatement que le projet de loi soit lu pour la première fois. Comme on l'a dit plus haut, après la première lecture, un projet de loi de nature fiscale doit passer par toutes les étapes normales du processus législatif comme n'importe quel autre projet de loi. Après la deuxième lecture, contrairement à ce qui se passe dans le cas des autres projets de loi, il n'est pas renvoyé à un comité permanent mais au Comité plénier.

Ces changements ont eu pour effet de rapprocher la procédure utilisée pour les mesures fiscales de celle qui s'applique aux autre projets de loi. Désormais, les projets de loi fiscaux et les débats budgétaires ne vont plus de pair, de sorte qu'il n'y a ordinairement qu'un débat budgétaire par an et qu'on modifie les lois fiscales n'importe quand, sans qu'il soit nécesaire de présenter chaque fois un nouveau budget.

Le mouvement vers de nouvelles réformes

Les changements de 1968 ont été importants parce qu'ils ont permis d'accélérer et de simplifier le processus budgétaire. D'autres questions préoccupantes dont on a beaucoup parlé ces dernières années n'ont pas pour autant été réglées. Par exemple, ni la question de la règle du secret budgétaire ni le problème de l'exécution anticipée des mesures fiscales n'ont été abordés dans la réforme de 1968. Ces questions, et d'autres encore, ont fait l'objet d'études plus récentes. Dans un rapport qu'elle a soumis au ministre des Finances en 1977, l'Association canadienne d'études fiscales affirme que le processus servant à élaborer et à mettre en œuvre des modifications de la politique fiscale et économique au Canada est dépassé. Elle critique également la méthode de consultation du public utilisée par le ministre des Finances. Elle recommande de n'intégrer à un budget les grands changements d'orientation de la politique fiscale qu'après un débat suffisant et d'améliorer les procédures relatives aux modifications de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elle suggère d'utiliser davantage les documents de travail pour bien circonscrire le débat autour des modifications proposées. Selon l'Association, les principales modifications d'ordre fiscal

being considered. *Income Tax Act* amendments should be accompanied by in-depth explanatory material which should be available at the time when the amendments are introduced in the House. There was also a proposal to have tax legislation split to permit complicated structural clauses to be considered by a standing committee.

These concerns were reiterated in a brief by the Tax Foundation in March 1982 to the then Minister of Finance, the Honourable Allan J. MacEachen. This report was concerned primarily with the pre-budget phase of the tax legislative process. However it did recommend the establishment of an extra-Parliamentary Tax Reform Commission composed of professionals in the taxation field to review budgetary proposals. As well, it was suggested that a parliamentary committee be established to scrutinize tax legislation.

In April 1982, the government tabled in the House of Commons a Green Paper dealing with the budgetary process. It touched on some of the issues raised by the Tax Foundation as well as dealing with other significant problems such as the early tabling of tax legislation in the House following the budget.

Many articles have been written and studies published during the last few years suggesting comprehensive changes in the budgetary process. It is with these studies as background that the budget paper we are now reporting on was written. We as a committee have benefited from all the background work which has been done by those interested in reforming the budgetary process.

The First Report of The Special Committee on Reform of the House of Commons, December 1984

The latest change in the budgetary—taxation procedure occurred in September 1985, with the introduction on a provisional basis of a recommendation of the Special Committee on Reform of the House of Commons. By virtue of this recommendation tax bills are no longer dealt with in Committee of the Whole House but are referred after second reading to a legislative committee of the House of Commons.

devraient être renvoyées à un comité de la Chambre des communes. Sous réserve de la règle du secret budgétaire, il y aurait lieu de procéder à des consultations lorsque diverses options sont envisagées. Tout projet de modification de la *Loi de l'impôt sur le revenu* devrait être accompagné de documents explicatifs détaillés qui seraient diffusés au moment du dépôt des modifications à la Chambre. L'Association propose également que les mesures fiscales soient découpées pour qu'un comité permanent puisse en étudier les clauses structurelles compliquées.

L'Association canadienne d'études fiscales a de nouveau soulevé ces questions dans un mémoire adressé en mars 1982 au ministre des Finances, l'honorable Allan J. MacEachen. Ce rapport portait surtout sur la phase pré-budgétaire du processus législatif concernant les mesures fiscales. L'Association y recommandait la création d'une commission extra-parlementaire de réforme fiscale, composée d'experts en fiscalité qui seraient chargés d'étudier les propositions budgétaires. Elle proposait en outre la création d'un comité parlementaire auquel on confierait l'examen des projets de loi fiscaux.

En avril 1982, le gouvernement a déposé à la Chambre des communes un Livre vert portant sur le processus budgétaire. Il y abordait certaines des questions soulevées par l'Association et y traitait également d'autres problèmes importants, notamment de la nécessité de réduire la période s'écoulant entre l'exposé budgétaire et la première lecture des projets de loi fiscaux.

Ces dernières années, beaucoup d'articles et d'études ont été publiés qui prônent un profond remaniement du processus budgétaire. Le document budgétaire au sujet duquel nous faisons maintenant rapport a été rédigé en réponse à ces recommandations. Le Comité a donc bénéficié de tous les travaux de ceux qui se sont intéressés à la réforme du processus budgétaire.

Le premier rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (décembre 1984)

Les plus récentes modifications de la procédure relative au budget et à la fiscalité remontent au dépôt, à titre provisoire, en septembre 1985, d'une recommandation du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes. En vertu de cette recommandation, les projets de loi de nature fiscale ne sont plus étudiés en Comité plénier, mais sont renvoyés après la seconde lecture à un comité législatif de la Chambre des communes.

CHAPTER 3

THE CONSULTATIVE PROCESS

PRINCIPLE: Consultation must become a regular part of the overall budgetary process. It should commence each fall by the presentation to Parliament of options and alternatives which are actively being considered by the Department of Finance.

The Need for Consultation

In order to achieve the degree of certainty which we believe is necessary to improve the budgetary process, it is of utmost importance that meaningful consultative procedures be developed and followed by the government. These procedures should be regularized and publicized so that they can be taken advantage of, not only by the major interest groups but by Canadians as well.

The consultative process can only become effective if a narrow definition is given to the convention of budget secrecy.

This convention has been traditionally construed to mean that no one should be able to profit financially from having gained prior knowledge about matters to be announced in the budget. In recent years its meaning has widened to include disclosure of anything contained in the budget, no matter how inconsequential. Budget secrecy has really been taken to absurd lengths. We believe that instead of shrouding the budget-making process in secrecy, it should be opened up.

It has been argued that the wider meaning which has been given to budget secrecy has inhibited effective consultation on budgetary matters. The Committee was informed by many witnesses that the movement towards greater consultation should be encouraged and intensified. Recently, there has been a conscious effort on the part of Ministers of Finance and departmental officials to solicit the views of Canadians prior to announcing the budget. This should continue and improve.

The tabling of discussion papers a few months prior to the budget containing alternatives which the government is considering does not breach any convention of budget secrecy. In addition, it should also be possible for the government to simply request advice on certain matters which it has under consideration. The public can become more involved in the budgetary process without affecting budget secrecy.

Two methods of pre-budget consultation have been suggested. The Minister of Finance could table in the House various proposals or options for change and these would be referred to a committee of the House of Commons for study. This committee would hold public hearings and report back to the House far enough in advance of the budget to allow the Minister to take its recommendations into consideration when preparing the budget.

An alternative to this would be commissioning a non-parliamentary body to carry out consultations. It has been suggested that an organization such as the Economic Council of Canada or a permanent committee of tax experts could carry out public hearings.

CHAPITRE 3

LE PROCESSUS DE CONSULTATION

PRINCIPE: La consultation doit devenir partie intégrante du processus budgétaire. Elle devrait être amorcée à l'automne par la présentation au Parlement des options et solutions de rechange qu'envisage le ministère des Finances.

Le besoin de consultation

Pour atteindre le degré de certitude qui est, à notre avis, la condition sine qua non de l'amélioration du processus budgétaire, il importe au plus haut point que le gouvernement mette sur pied un véritable processus de consultation. Les modalités à suivre seraient bien établies et seraient annoncées à la population, de façon à assurer la participation non seulement des principaux groupes d'intérêt, mais aussi des Canadiens.

Le processus de consultation ne peut devenir efficace que si l'on restreint la portée de la convention du secret budgétaire.

La raison d'être du secret budgétaire a traditionnellement été de faire en sorte que personne ne puisse tirer un avantage financier de la connaissance de renseignements contenus dans le budget avant la présentation de celui-ci. Ces dernières années, son application a été élargie de façon à inclure la divulgation de tout renseignement, si mineur soit-il, contenu dans le budget. Le principe du secret budgétaire est vraiment appliqué avec une rigueur absurde. Nous estimons qu'il faut ouvrir davantage le processus d'élaboration du budget et non l'entourer du plus grand mystère.

Certains prétendent que cette nouvelle conception du secret budgétaire a empêché d'avoir des consultations efficaces sur les questions budgétaires. De nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité se sont dits d'avis qu'il fallait encourager et renforcer la tendance vers une consultation élargie. Ces dernières années, les ministres des Finances et les fonctionnaires du Ministère se sont efforcés de connaître les vues des Canadiens avant la présentation du budget. Il faudrait poursuivre et même accroître les efforts en ce sens.

Le dépôt, quelques mois avant la présentation du budget, de documents de travail exposant les différentes possibilités qu'envisage le gouvernement ne contrevient aucunement au principe du secret budgétaire. De plus, le gouvernement devrait avoir la possibilité de demander des avis sur certaines questions à l'étude. Le public serait ainsi davantage en mesure de participer au processus budgétaire sans que le secret budgétaire ne s'en trouve compromis.

Deux formules ont été proposées pour les consultations pré-budgétaires. Le ministre des Finances pourrait déposer à la Chambre diverses propositions ou possibilités de modification, qui seraient ensuite renvoyées pour étude à un comité de la Chambre des communes. Ce comité pourrait tenir des audiences publiques et faire rapport à la Chambre assez longtemps avant la présentation du budget pour permettre au Ministre de tenir compte de ses recommandations dans la préparation du budget.

Une autre possibilité serait de confier le processus de consultation à un organisme non parlementaire. Il a notamment été proposé qu'un organisme comme le Conseil économique du Canada ou un comité permanent de fiscalistes tienne des audiences publiques.

25902-3

We realize that the secret consultations which take place at the present time between those advancing economic opinions and the Minister or departmental officials will continue. We know that we cannot force these participants to hold such discussions in public. However, in the spirit of reducing the negative effects which have developed concerning budget secrecy and opening up the consultative process, we believe that these submissions made to the Minister should be made public.

No matter which method of consultation is used, those involved in the process should be presented with proposals or options by the Minister so that they are better able to focus their submissions than is the situation at the present time when there is no indication given of the matters which are under consideration.

The Budget Media Lock-Up

As well as realizing the necessity for pre-budget consultation, your Committee is aware that it is important that the public be promptly and fully informed of the details of the budget and its potential effects. One method which presently exists to ensure that the media is briefed on the contents of the budget is the budget media lock-up.

We were urged by one witness to expand the lock-up to include representatives of business, labour, consumer and some voluntary groups. It was expressed that the lock-up should be broadened to include all those groups and organizations which are called upon regularly to comment on the budget. Others have suggested that if the public pre-budget consultation which we recommend develops along with the practice of tabling discussion papers, then the nature of the budget would be simplified and there would no longer be the necessity for a budget lock-up.

A number of Members of Parliament have expressed resentment and frustration concerning the fact that great effort seems to be made to inform the media while Members are not briefed on the contents of the budget. We regard this as a deficiency in the process.

It is consistent with the doctrine of the paramountcy of Parliament that the Minister of Finance be able to give the budget speech in its entirety without the broadcast of the speech being interrupted by media comment. We realize that this may be impractical considering the present length of budget speeches. Therefore, we urge the Minister to give consideration to shortening the budget speech. If this is done then media comment on the budget could be restricted to the period following delivery of the budget speech.

Recommendations

3.1 We recommend that the convention of budget secrecy be confined to describe the premature disclosure of matters contained in the budget, the knowledge of which would enable those who on a privileged basis have attained such knowledge to benefit financially.

3.2 We recommend that pre-budget consultation be expanded.

3.3 We recommend that the pre-budget consultation process begin each year with the tabling of various discussion papers by the Minister of Finance at the commencement of the fall sittings of the House. These papers should identify areas which could be the subject of change or new

Nous savons bien que les consultations secrètes entre ceux qui proposent des options économiques et le Ministre ou les représentants du Ministère se poursuivront et que nous ne pouvons pas forcer ces personnes à ouvrir leurs discussions au public. Cependant, pour atténuer les répercussions néfastes du secret budgétaire et pour ouvrir davantage le processus de consultation, nous estimons que les mémoires soumis au Ministre devraient être rendus publics.

Quelle que soit la formule retenue, les parties au processus de consultation devraient pouvoir définir leur position à partir de propositions ou d'options présentées par le Ministre au lieu d'avoir à se prononcer sans même savoir ce qu'envisage le gouvernement, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Le huis clos budgétaire

Le Comité est conscient non seulement du besoin d'avoir des consultations pré-budgétaires, mais aussi de l'importance de renseigner le public le plus complètement et le plus rapidement possible sur les diverses mesures du budget et sur leurs conséquences éventuelles. Un des moyens actuellement utilisés pour faire connaître le contenu du budget à la presse est le huis clos budgétaire.

Un témoin nous a recommandé d'élargir le huis clos de façon à y inclure des représentants du monde des affaires, des milieux syndicaux, des groupes de consommateurs et de certaines organisations bénévoles. On nous a également dit qu'il y aurait lieu d'inclure tous les groupes et organisations qui sont normalement appelés à faire connaître leurs vues sur le budget.

D'autres sont d'avis que, si les consultations pré-budgétaires publiques et le dépôt des documents de travail se concrétisent comme nous le recommandons, le budget s'en trouvera simplifié et le huis clos budgétaire deviendra superflu.

Des députés se sont dits mécontents qu'on semble faire beaucoup d'efforts pour informer la presse, alors qu'eux-mêmes ne sont pas renseignés sur le contenu du budget. Nous considérons cette situation comme une lacune du processus.

Si l'on reconnaît la suprématie du Parlement, il est normal que le ministre des Finances puisse donner son exposé budgétaire intégralement sans que la diffusion ne soit interrompue par les commentaires de la presse. Or, vu la longueur des exposés budgétaires, cela peut poser des difficultés. Par conséquent, nous recommandons vivement que le Ministre envisage de raccourcir l'exposé budgétaire. Les commentaires de la presse pourraient ainsi débuter seulement après la diffusion de l'exposé budgétaire.

Recommandations

3.1 Nous recommandons que la convention du secret budgétaire ne s'applique plus qu'à la divulgation prématurée d'informations contenues dans le budget qui donneraient à ceux qui en ont ainsi connaissance la possibilité d'en tirer un avantage financier.

3.2 Nous recommandons que les consultations pré-budgétaires soient élargies.

3.3 Nous recommandons que le processus de consultation pré-budgétaire commence chaque année avec le dépôt de divers documents de travail par le ministre des Finances, peu de temps après la reprise des travaux de la Chambre à l'automne. Ces documents de travail devraient donner une

initiatives. They could contain a series of options or alternatives which the Minister is considering. This would allow those making submissions to better prepare their presentations and would properly bring pre-budget discussions into the public domain.

3.4 We recommend the establishment of a Budget Consultation Committee by the House of Commons. This committee would have permanently referred to it all budgetary-taxation discussion papers tabled by the Minister of Finance. Its major task would be to review the papers tabled in the fall, hold public hearings and report to the House on or before December 15, following the tabling of the discussion papers.

3.5 We recommend that the media lock-up not be expanded to include other organizations.

3.6 We recommend that media comment on the budget commence only after the Minister of Finance has concluded the budget speech. In order to facilitate the introduction of this recommendation, the budget speech should be shortened considerably.

idée des secteurs où le gouvernement envisage de modifier les mesures fiscales ou d'en adopter de nouvelles. Ils pourraient énumérer des options ou des solutions de rechange que le Ministre envisage. Cela permettrait aux personnes et aux groupes qui veulent faire valoir leur point de vue de mieux s'y préparer et amènerait comme il convient les consultations pré-budgétaires sur la scène publique.

3.4 Nous recommandons la création d'un comité des consultations budgétaires de la Chambre des communes. C'est à ce comité que seraient renvoyés tous les documents de travail à caractère budgétaire ou fiscal déposés par le ministre des Finances. Sa tâche principale consisterait à étudier les documents déposés à l'automne, à tenir des audiences et à faire ensuite rapport à la Chambre, au plus tard le 15 décembre.

3.5 Nous recommandons que le huis clos budgétaire ne soit pas élargi à d'autres organismes.

3.6 Nous recommandons que les médias ne puissent commenter le budget qu'après que le ministre des Finances ait terminé son exposé budgétaire. Pour faciliter l'application de cette recommandation, il conviendrait de réduire considérablement la longueur de l'exposé budgétaire.

CHAPTER 4

A FIXED ANNUAL BUDGET DATE

PRINCIPLE: To ensure the effectiveness of pre-budget consultations, the budget should be presented annually within a fixed period.

A Fixed Budget Date

Your Committee's desire for certainty in the budgetary process has lead it to the conclusion that the budget of the federal government of Canada should be presented during the same fixed period every year.

The presentation of a budget during a fixed period will set the parameters for a number of other matters vital to a reformed budget process such as pre-budget consultation. Also the early presentation of taxation bills will become much easier to accomplish.

Our public hearings have confirmed the benefits of a known annual date. The national organization which have either submitted briefs or appeared before us confirm that it would be of assistance to them in their efforts to consult with the government if they could anticipate with any degree of certainty the date of the budget presentation.

The provinces which have submitted briefs to the committee are in favour of a fixed date and this is also the conclusion which has been arrived at by the Association of Municipalities of Ontario. A fixed date is seen as being of great importance for these jurisdictions as it would enable them to plan their affairs knowing when the federal government will be presenting its budget. It will also make the federal-provincial conferences which precede the budget more meaningful as the parties will be dealing with each other in the knowledge that the federal government is in the final stages of selecting options for inclusion in the budget.

A fixed date should also be helpful for the officials of the federal Department of Finance. Knowing in advance the date upon which the budget documents have to be prepared should facilitate the drafting of the tax legislation which implements the budget proposals.

The Need for Flexibility

The Committee is mindful that there is a need for flexibility in any parliamentary system. Events may overtake any attempt to establish a fixed timetable for the budget. For example, Parliament may not be in session because of an election campaign or the date for the budget presentation may fall during a period when a session has been prorogued. If a new government is elected during the summer months it should not have to wait until the new year to bring in a budget.

Events may occur either in the national or international arena which have such a traumatic financial effect that the Minister of Finance may determine that it is impossible or unwise to present a budget on the agreed date. The option to postpone the budget under such circumstances should be available to the government.

CHAPITRE 4

UN BUDGET ANNUEL À DATE FIXE

PRINCIPE: Pour garantir l'efficacité des consultations pré-budgétaires, le budget doit être présenté tous les ans à l'intérieur d'une période fixe.

Une date fixe

La volonté du Comité de réduire le plus possible les incertitudes inhérentes au processus budgétaire l'a amené à conclure que le budget du gouvernement fédéral du Canada doit être déposé tous les ans à la même époque.

La présentation du budget pendant une période donnée permettra de fixer les paramètres d'un certain nombre d'autres activités essentielles dans le nouveau processus budgétaire, comme les consultations préalables. En outre, il sera ainsi beaucoup plus facile de procéder rapidement à la première lecture des projets de loi à caractère fiscal.

Nos audiences publiques nous ont permis de confirmer les avantages d'une date annuelle connue à l'avance. Les organisations nationales qui ont soumis des mémoires ou dont les représentants ont comparu devant nous ont confirmé que, si elles pouvaient prévoir avec assez de précision la date du budget, cela les aiderait beaucoup dans leurs consultations avec le gouvernement.

Les provinces qui ont soumis un mémoire au Comité sont également en faveur d'une date fixe, et c'est aussi la conclusion de l'Association des municipalités de l'Ontario. La présentation du budget à date fixe a beaucoup d'importance pour les autorités provinciales et municipales parce que cela leur permettrait de planifier leurs programmes en sachant quand le gouvernement fédéral a l'intention de déposer son budget. En outre, les conférences fédérales-provinciales qui précèdent le budget y gagneraient en importance, car les intéressés sauraient que le gouvernement fédéral est sur le point de choisir ses options budgétaires.

Une date fixe serait également utile pour les fonctionnaires du ministère des Finances. En effet, s'ils connaissent à l'avance la date à laquelle les documents budgétaires devront être préparés, il leur sera plus facile de rédiger les projets de loi fiscaux permettant d'appliquer les propositions budgétaires.

Le besoin de souplesse

Le Comité n'ignore pas que tout système parlementaire doit comporter une certaine souplesse. En effet, certains événements peuvent empêcher la présentation du budget à date fixe. Par exemple, le Parlement peut ne pas être en session à ce moment-là à cause d'une campagne électorale ou d'une prorogation. Si un nouveau gouvernement est élu pendant l'été il ne devrait pas être obligé d'attendre l'année suivante pour présenter un budget.

De plus, le ministre des Finances pourrait décider qu'il est impossible ou déconseillé de présenter le budget à la date convenue s'il se produisait de graves événements, au Canada ou ailleurs, lourds de conséquences sur le plan financier. Dans ces circonstances, le gouvernement doit avoir la possibilité de retarder le budget.

The government should not be prevented from introducing tax measures or other economic and fiscal proposals at any time during the year when it determines that the economic situation warrants such a move. A fixed budget date should not remove the government's flexibility to act.

When Should the Budget be Presented?

The next question which must be considered is the selection of a date for the budget presentation. A great deal of the evidence adduced before us favoured a date early in the calendar year, sometime between mid-January and mid-Frebruary.

The submissions of the provinces and the Association of Municipalities of Ontario favour a mid-winter date. Such a date should allow meaningful discussion to take place at the preceding federal-provincial conference. It predates the normal period during which the provinces submit their budgets and meshes well with municipal financial planning.

While all these factors are important and were given significant weight by the Committee when reaching its decision, we concluded that a mid-winter date was to be preferred because it was the date best suited for sound financial planning by the federal government. It comes before the first of March which is the date by which the main spending estimates are to be tabled in the House of Commons.

During our study of the budgetary process we reached the conclusion that it is important that the financial year proceed in a logical, orderly fashion. At the present time there seems to be little coordination among the various parts of the total financial process. On a number of occasions the budget has been presented after the tabling of the main estimates. The estimates which designate how the government spends the money it raises make no reference to the budget and their timing is not dependent upon the presentation of the budget. Borrowing bills which deal with the shortfall between revenue and expenditure are precedurally independent of both the budget and estimates procedures.

The various financial processes should not and cannot be considered in isolation from one another any longer. It is essential that the various parts of the financial system become interrelated. Only when this is done will the goal of bringing the system for developing budgetary proposals and implementing budgetary measures into line with the needs of a complex government and economy be accomplished.

The budget be presented at a time when it is possible to have the decisions contained therein reflected in the estimates.

We have concluded that a budget presented annually during a fixed mid-winter period best satisfies our desire to bring some order to the federal financial process. We also anticipate that this will aid Members of the House of Commons in their efforts to scrutinize the main spending estimates. Members will know the government's revenue raising plans as well as its borrowing requirements before they begin their review of government spending.

Le gouvernement doit pouvoir soumettre à la Chambre des mesures fiscales ou d'autres propositions d'ordre économique et fiscal n'importe quand pendant l'année s'il estime que la situation économique le justifie. En imposant une date fixe pour la présentation de l'exposé budgétaire, on ne doit pas enlever au gouvernement toute marge de manœuvre.

Quand le Budget devrait-il être présenté?

La deuxième question à étudier est celle du choix de la date de présentation du budget. La plupart de ceux qui nous ont fait part de leur opinion souhaiteraient que le budget soit présenté au début de l'année civile, entre la mi-janvier et la mi-février.

Les provinces et l'Association des municipalités de l'Ontario ont recommandé que le budget soit présenté au milieu de l'hiver. Selon elles, cette période aurait l'avantage de permettre un débat plus utile lors de la conférence fédérale-provinciale qui précède. Elle précède celle au cours de laquelle les provinces présentent normalement leur propre budget et s'intègre bien à la planification financière des municipalités.

Tous les arguments invoqués sont valables et le Comité a bien pesé le pour et le contre avant de prendre une décision, mais il a conclu que le milieu de l'hiver était de loin préférable parce que c'est le moment qui convient le mieux à une bonne planification financière pour le gouvernement fédéral. Cette période tombe avant le 1er mars, qui est la date limite pour le dépôt du budget des dépenses principal à la Chambre des communes.

Pendant notre étude du processus budgétaire, nous avons conclu qu'il est important que l'année financière se déroule d'une façon logique et ordonnée. Actuellement, les divers éléments du processus financier semblent très peu coordonnés. Il est arrivé plus d'une fois que le budget soit présenté après le dépôt du budget des dépenses principal. Le budget des dépenses, dans lequel le gouvernement indique comment il entend dépenser les recettes qu'il percevra, ne fait actuellement pas mention du budget, et il n'existe aucun lien entre la date de sa présentation et celle du dépôt du budget. La procédure relative aux projets de loi portant pouvoir d'emprunt, destinés à combler l'écart entre les recettes et les dépenses, est indépendante de celle qui s'applique au budget et au budget des dépenses.

Nous ne pouvons plus continuer d'isoler les uns des autres les divers éléments du processus financier. Il est essentiel de les intégrer. C'est la seule façon d'adapter le système d'élaboration des propositions budgétaires et d'application des mesures budgétaires aux besoins d'un gouvernement et d'une économie complexes.

Le budget doit être présenté au moment opportun pour qu'on puisse tenir compte des décisions qu'il annonce dans le budget des dépenses.

Nous avons conclu que le meilleur moyen d'ordonner davantage le processus financier du gouvernement fédéral, comme nous le souhaitons, c'est de faire en sorte que le budget soit présenté tous les ans à la même époque, au milieu de l'hiver. Nous pensons également que cela aidera les députés à étudier le budget des dépenses principal. Les députés connaîtront les projets de recettes du gouvernement, ainsi que ses besoins d'emprunt, avant même de commencer leur étude des dépenses gouvernementales.

Recommendations

4.1 We recommend that the budget of the Government of Canada be presented annually during the period between January 15th and February 15th.

4.2 We recommend that if the prescribed period for presentation of the annual budget occurs during a period when Parliament is adjourned, in recess, or dissolved, the budget should be presented within thirty calendar days after Parliament resumes.

Recommandations

4.1 Nous recommandons que le budget du gouvernement du Canada soit présenté tous les ans entre le 15 janvier et le 15 février.

4.2 Si la période prescrite pour la présentation du budget annuel tombe à un moment où le Parlement est ajourné, en intersession ou dissout, le budget sera présenté dès que possible dans les 30 jours suivant la reprise des travaux du Parlement.

CHAPTER 5

AN INTEGRATED FINANCIAL TIMETABLE

PRINCIPLE: All the segments of the financial process must be timed so as to ensure that Members of Parliament and Canadians generally have the maximum information and opportunity to scrutinize the government's budgetary measures, borrowing requirements and spending plans.

While the adoption of a fixed budget date goes a long way to alleviating some of the existing problems, it does not on its own solve them all. It does not require the presentation of legislation when tax changes are announced nor does it ensure the orderly flow of the government's financial business. If the various parts of the financial process occur at regular intervals every year Members of Parliament should be in a position to question and scrutinize more effectively than they are able to at the present time.

We realize that if as a result of our recommendations the relationship is tightened between the budget, the estimates, and the main borrowing bill that devices exist which could be used to circumvent the resulting scrutiny. For example, the supplementary estimates do not receive the same degree of examination in committee as the main estimates. There are too many of them and the procedure for reporting the supplementary estimates back from committee to the House is unsatisfactory. It is almost impossible to predict when they will have to be reported back. This situation must be changed so that these estimates are limited in number and tabled well in advance of the end of a supply period thus creating a real opportunity for their examination.

All of these factors have created a great amount of uncertainty concerning not only the budgetary process but the entire financial procedures of the federal government. However, one matter which above all others creates the greatest problem for taxpayers and their advisors is the delay in the passage of taxation bills by Parliament. It takes too long for taxation measures to become law.

The delay, for the most part, is not occasioned because of debate in the House of Commons. The delay occurs between the announcement of tax changes in the budget and the introduction of the necessary legislation for first reading. This delay creates a great amount of uncertainty in the public because the specifics of tax measures are not known until a long time after the broad general principles upon which they are based have been announced.

If there is to be a significant improvement in the budgetary process in the years to come it is vital that tax bills be given first reading either with or shortly after the presentation of the budget. Then, after an appropriate time for debate in the House and its committees their disposition should be determined. This requirement should also apply to the regulations which accompany the tax bills.

In order to have the financial business of Parliament flow in a logical and orderly fashion and to ensure that sufficient time is available to draft and consider tax bills we propose a financial calendar for the House of Commons. With its adoption the financial business of the House will be more evenly distributed throughout the parliamentary year.

CHAPITRE 5

UN CALENDRIER FINANCIER INTÉGRÉ

PRINCIPE: Tous les éléments du processus financier doivent être échelonnés de manière que les députés et les Canadiens en général possèdent tous les renseignements possibles et qu'ils aient toutes les occasions voulues d'examiner les mesures budgétaires, de même que les propositions d'emprunt et de dépense du gouvernement.

L'adoption d'une date fixe pour la présentation du budget contribuera beaucoup à atténuer certains des problèmes actuels, mais cette mesure ne permettra pas à elle seule de les résoudre tous. En effet, aucune disposition n'oblige le gouvernement à procéder à la première lecture des projets de loi correspondants au moment où il annonce des modifications fiscales, et on ne peut non plus garantir ainsi que les travaux financiers du gouvernement se dérouleront de façon ordonnée. Si les diverses composantes du processus financier étaient échelonnées sur l'année, les députés seraient en mesure d'exercer leur droit de regard de façon plus efficace qu'à l'heure actuelle.

Nous sommes conscients du fait que, si des liens plus étroits étaient établis entre le budget, le budget des dépenses et le projet de loi principal portant pouvoir d'emprunt à la suite de nos recommandations, le gouvernement pourrait quand même employer certains mécanismes pour échapper au contrôle qu'un tel resserrement du processus est destiné à favoriser. Ainsi, on sait que les budgets des dépenses supplémentaires ne sont pas soumis à une étude aussi rigoureuse en comité que le budget principal. Ils sont trop nombreux, et le processus par lequel il est fait rapport à la Chambre de l'étude en comité des budgets des dépenses supplémentaires est inacceptable car il est presque impossible de savoir quand il en sera fait rapport. Il faut prendre des mesures pour limiter le nombre des budgets des dépenses supplémentaires et pour veiller à ce qu'ils soient déposés bien avant la fin d'une période de subsides de façon à véritablement permettre leur étude.

Tous ces facteurs ont contribué à multiplier les aléas non seulement du processus budgétaire, mais de tout le processus financier du gouvernement fédéral. Il y a cependant un facteur qui, plus que tout autre, crée des ennuis aux contribuables et à ceux qui les conseillent; c'est le fait qu'il s'écoule trop de temps avant que les mesures fiscales soient adoptées par le Parlement et acquièrent force de loi.

De façon générale, cela ne s'explique pas par la durée du débat à la Chambre des communes, mais par le fait que les mesures législatives habilitantes sont présentées en première lecture très longtemps après que les modifications fiscales ont été annoncées dans le budget. Ce retard cause énormément d'incertitudes dans le public, du fait que les détails des mesures fiscales sont connus seulement longtemps après que les grands principes dont ces mesures s'inspirent ont été annoncés.

Si l'on veut améliorer sensiblement le processus budgétaire dans les années à venir, il est essentiel que les projets de loi fiscaux soient présentés en première lecture soit en même temps que le budget, soit peu de temps après. Un délai approprié serait prévu pour leur examen par la Chambre et ses comités, après quoi une décision serait prise. Il devrait en être de même pour les règlements adoptés en application des projets de loi fiscaux.

Nous proposons que la Chambre des communes adopte un calendrier financier pour que les travaux financiers du Parlement puissent se dérouler de façon logique et ordonnée et pour que l'on dispose du temps voulu pour rédiger et examiner les projets de loi fiscaux. Un tel calendrier permettrait de répartir plus également sur l'année parlementaire les travaux financiers de la Chambre.

In order to do this the committee has looked at the timing of the budget, the borrowing bill, the estimates, supplementary estimates, and the division of allotted days within the three supply periods and developed a financial calendar. [See Appendix B]

Early in the fall session, the Minister of Finance will deliver the fall economic statement. This will set forth the options and alternatives which the government has under consideration for possible inclusion in the budget. This statement will set the tone for the fall pre-budget consultation period. The discussion papers which accompany the fall statement after being tabled in the House will be referred to the Budget Consultation Commitee.

This committee of the House will hold public hearings and report its findings back to the House prior to December 15th. This should give sufficient time for the Minister of Finance to take its recommendations into consideration when finalizing the budget.

It is our opinion that the first order of business after the Christmas recess should be a State of the Nation Address given by the Minister of Finance. This statement, delivered in the House will deal with the overall economic situation in the country. That is, where the country has been and where it is going in a fiscal sense. It will pave the way for the budget. As with the fall economic statement, time would be given to opposition parties to reply to the State of the Nation Address. Both statements are to be considered to be statements by Ministers as defined in Standing Order 19(4) and debate thereon shall be in accordance with that standing order.

We envisage that the budget to be presented in mid-winter will be simplified. It should be a true budget presenting the revenue requirements of the government and setting forth the necessary tax changes. The budget presentation could be brief and perhaps the budget debate could be shortened. The tax bills to implement the budget are to be given first reading on budget night.

The Committee agrees that hearings should be held on matters raised in the budget. The most appropriate forum for the discussion of policy matters presented in the budget would be the Budget Consultation Committee. Tax bills presented with the budget should go directly after second reading to a House of Commons Legislative Committee.

As we wish to ensure consistency between the budget, the main estimates, and the borrowing bill, we believe that the latest date for the tabling of the main estimates should be moved from March 1st to March 15th, if additional time is required to amend the estimates.

A recommendation has been made in the third Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons which is designed to make the review of the spending estimates a more meaningful exercise. We look forward to its early implementation. We urge the Standing Committees to which estimates are referred to meet immediately upon the referral having been made to commence their work. The scrutiny of the estimates should continue on a priority basis and with extreme diligence on the part of all Members. If this is done then the changes which have been recommended by the Special Committee on Reform of the House of Commons and those contained in this report will have their desired impact.

A cette fin, le Comité a étudié la question des dates où sont présentés le budget, le projet de loi portant pouvoir d'emprunt, le budget des dépenses principal et les budgets des dépenses supplémentaires, ainsi que la répartition des jours désignés au cours des trois périodes de subsides, et il a établi un calendrier des étapes du processus financier (voir l'Annexe B).

Au début de l'automne, le ministre des Finances fera un énoncé de politique économique dans lequel il donnera un aperçu des options et des solutions de rechange que le gouvernement envisage d'intégrer à son budget. Cet énoncé donnera le ton pour la période des consultations pré-budgétaires d'automne. Une fois déposés à la Chambre, les documents de travail qui accompagnent l'énoncé d'automne seront renvoyés au Comité des consultations budgétaires.

Ce comité tiendra des audiences publiques et fera rapport à la Chambre avant le 15 décembre. Ainsi, le ministre des Finances pourra certainement tenir compte des recommandations du Comité lorsqu'il mettra la dernière main au budget.

À notre avis, la première question à l'ordre du jour après le congé de Noël doit être un discours sur l'état de la nation, que le ministre des Finances fera à la Chambre et qui portera sur la conjoncture économique au Canada. On y dressera un bilan et on y donnera un aperçu de l'avenir sur le plan fiscal. Ce discours ouvrira la voie au budget. Comme dans le cas de l'énoncé de politique économique de l'automne, les partis d'opposition auront une période égale pour répondre au discours sur l'état de la nation. Il conviendrait que ces deux discours soient considérés comme des déclarations ministérielles, au sens du paragraphe 19(4) du Règlement et que le débat à leur sujet soit conforme aux dispositions dudit paragraphe.

Nous prévoyons que le budget qui sera présenté au milieu de l'hiver sera simplifié. Il s'agira d'un véritable budget dans lequel seront indiqués les besoins financiers du gouvernement, ainsi que les modifications d'impôt nécessaires. L'exposé budgétaire sera bref et le débat sur le budget pourrait peut-être être raccourci. Les projets de loi fiscaux nécessaires à la mise en œuvre des mesures prévues dans le budget seront soumis en première lecture le soir du budget.

Le Comité convient qu'il y aurait lieu de tenir des audiences sur les questions soulevées dans le budget. À cet égard, la tribune la plus appropriée pour débattre des questions de politique soulevées dans le budget serait le Comité des consultations budgétaires. Les projets de loi fiscaux soumis en première lecture en même temps que le budget devraient être directement renvoyés à un comité législatif de la Chambre des communes après la deuxième lecture.

Comme nous voulons assurer une certaine cohérence entre le budget, le budget des dépenses principal et le projet de loi portant pouvoir d'emprunt, nous estimons que la date limite de dépôt du budget des dépenses principal devrait être reportée au 15 mars, au lieu du 1er mars, s'il faut plus de temps pour modifier le budget des dépenses principal.

Dans son troisième rapport, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes a fait une recommandation conçue pour accroître l'utilité de l'étude du budget des dépenses principal. Nous espérons que cette recommandation sera rapidement appliquée. Nous pressons les comités permanents auxquels des parties du budget des dépenses principal seront renvoyées de se réunir immédiatement pour commencer leurs travaux. L'étude du budget des dépenses principal doit avoir la priorité, et tous les députés doivent s'y consacrer avec une extrême diligence. Ainsi seulement, les modifications recommandées par le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes et celles contenues dans le présent rapport donneront les résultats escomptés.

In order to give the Standing Committees sufficient time to study the estimates, we believe that the time for reporting them back to the House should be extended until June 10th. As we anticipate that the scrutiny process will finally become meaningful, it is important that adequate time be given to Members to complete this task.

In order to ensure the degree of certainty which we have discussed elsewhere in this Report, we believe it is imperative that the tax bills which are given first reading on budget night be disposed of by Parliament within 120 calendar days of their introduction into the House. It is also essential to ensure adequate time for discussion of the merits of these bills that they be read a second time in the House soon after they are tabled.

As mentioned previously, we are concerned that there may be attempts to circumvent this scrutiny process through increased use of the supplementary estimate procedures. The supplementary estimates should be limited in number and be more readily available for discussion within the Standing Committees.

We recognize that taxation measures may be introduced into the House of Commons outside of the budgetary process. However, we urge that this be done as little as possible. Taxation measures introduced in this context should also be subject to time restrictions regarding their introduction for first reading, the time for second reading, and final disposition by Parliament.

The adoption of this calendar should make the financial process more understandable for Parliamentarians and the general public. It demonstrates the relationship between all the parts of the financial process. However, not only should these documents be timed to relate to each other but it is important for the scrutiny process that Members be able to compare the proposed spending levels and revenue to be raised in the budget with the spending requests in the estimates, and subsequently with amounts actually spent as reported in the Public Accounts. The information in these three basic documents should be prepared on a consistent basis to the fullest extent possible. This should also be the case from year to year. Economic forecasts which predict how the economy is to perform could then be readily and easily compared with previous forecasts.

Recommendations

5.1 We recommend that the Fall Economic Statement be given by the Minister of Finance early in the fall session and that the discussion papers tabled at this time be permanently referred to the Budget Consultation Committee of the House of Commons.

5.2 We recommend that upon the resumption of the sitting of the House of Commons in January after the Christmas recess, that the Minister of Finance present to the House a State of Nation Address dealing primarily with broad economic matters affecting the entire country.

5.3 We recommend the abolition of Ways and Means motions.

5.4 We recommend that tax changes announced in the budget should be given first reading with the budget presentation. Tax changes announced at a time outside the budgetary process should be given first reading when they are announced.

Pour que les comités permanents aient suffisamment de temps pour étudier le budget des dépenses principal, nous estimons qu'il convient de reporter au 10 juin la date à laquelle ils doivent en faire rapport à la Chambre des communes. Comme nous prévoyons que l'étude du budget des dépenses deviendra enfin sérieuse, il est important que les députés aient suffisamment de temps pour s'acquitter de cette tâche.

Ailleurs dans le présent rapport, nous avons dit qu'il fallait plus de stabilité dans le processus budgétaire. C'est pourquoi nous estimons essentiel que les projets de loi fiscaux présentés en première lecture le soir du budget soient adoptés dans les 120 jours. Si l'on veut que les députés aient suffisamment de temps pour débattre de ces projets de loi, il est extrêmement important que la deuxième lecture ait lieu peu de temps après la première.

Comme on l'a dit, nous craignons que le gouvernement tente d'échapper à ce processus d'examen en utilisant davantage la procédure des budgets des dépenses supplémentaires. Par conséquent, il y a lieu de limiter le nombre des budgets des dépenses supplémentaires et de faire en sorte qu'ils puissent être plus facilement étudiés par les comités permanents.

Nous savons que des mesures fiscales peuvent être soumises à la Chambre des communes en dehors du processus budgétaire normal. Cependant, nous recommandons vivement que cela ne soit que l'exception. Les mesures fiscales soumises de cette manière doivent elles aussi respecter les calendriers prévus en ce qui concerne la première lecture des projets de loi, la deuxième lecture et l'adoption par le Parlement.

Ce calendrier montrera bien les rapports entre les différents éléments du processus financier, et il devrait permettre aux parlementaires et au grand public de mieux comprendre ce processus. Toutefois, si l'on veut assurer un contrôle efficace, il faudrait non seulement prévoir l'échelonnement de ces documents les uns par rapport aux autres, mais faire en sorte que les députés puissent comparer les dépenses et les recettes prévues dans le budget avec les fonds demandés dans le budget des dépenses principal et, ensuite, avec les montants effectivement engagés, tels qu'il figurent dans les comptes publics. Il faudrait faire en sorte que les renseignements contenus dans ces trois documents de base soient le plus compatibles possible. Cette concordance devrait également être assurée d'une année à l'autre. Il serait alors facile de comparer d'une année à l'autre des prévisions économiques par lesquelles le gouvernement tente de faire le point sur l'état de l'économie.

Recommandations

5.1 Nous recommandons que le ministre des Finances fasse un énoncé de politique économique tous les ans au début de l'automne et que les documents de travail déposés à ce moment-là soient en permanence renvoyés au Comité des consultations budgétaires de la Chambre des communes.

5.2 Nous recommandons qu'à la reprise des travaux de la Chambre des communes en janvier, après le congé de Noël, le ministre des Finances fasse à la Chambre un discours sur l'état de la nation, qui portera principalement sur les grandes questions économiques touchant l'ensemble du pays.

5.3 Nous recommandons l'abolition des motions des voies et moyens.

5.4 Nous recommandons que les modifications fiscales annoncées dans le budget soient soumises en première lecture en même temps que le budget. Les modifications fiscales annoncées à d'autres moments devraient toujours être soumises sous forme de projet de loi au moment où elles sont annoncées.

5.5 We recommend that the motion for second reading should be called within 30 calendar days after the tax bills have received first reading in the House of Commons. After second reading they should be referred to a legislative committee.

5.6 Taxation bills should be disposed of by Parliament within 120 calendar days of their introduction into the House of Commons for First Reading. If they do not receive Royal Assent in this period, they are deemed to be nullified.

5.7 We recommend that to accommodate our desire to establish a real relationship and consistency between the budget and the spending estimates that sufficient time be allowed after presentation of the budget for adjustments to be made to the estimates which may be occasioned by the budget. Therefore, Standing Order 63(14) should be amended so that the latest date for referral of the main departmental estimates to the standing committees will be March 15th of the then expiring fiscal year.

5.8 We recommend in order to give sufficient time for study of the main estimates in committee that Standing Order 63(14) should be amended to state:

> **..."Each such committee shall consider and shall report, or shall be deemed to have reported, the same back to the House not later than June 10th in the then current fiscal year."**

5.9 We recommend in order to ensure that the supplementary estimates process is not used to circumvent the financial process which is established by this Report, that the number of supplementary estimates be limited and they be tabled at least 15 calendar days prior to the end of the supply period in which their approval is sought.

5.10 We recommend that the budget itself be simplified. It should become a true budget dealing primarily with the raising of revenue and the consequent introduction of new taxes or changes to existing ones.

5.11 The methods of calculation and the formulae used to arrive at conclusions should be consistent from one budget to another and also between the budget, the estimates and the borrowing bills. This is to facilitate comparisons on such matters as economic forecasts which are contained in budgets from year to year. It should also aid in the reporting of the Public Accounts.

5.5 Nous recommandons que la motion de deuxième lecture des projets de loi fiscaux soit mise en délibération dans les trente jours suivant la première lecture à la Chambre des communes. Après la deuxième lecture, ils devraient être renvoyés à un comité législatif.

5.6 Les projets de loi fiscaux devraient être adoptés par le Parlement dans les 120 jours suivant la première lecture à la Chambre. S'ils ne reçoivent pas la Sanction royale pendant cette période, ils sont réputés être nullifiés.

5.7 Comme nous souhaitons établir un lien réel entre le budget et le budget des dépenses, nous recommandons qu'il y ait une période suffisante après la présentation du budget pour que les modifications nécessaires, le cas échéant, soient apportées au budget des dépenses principal. En conséquence, il faudrait modifier le paragraphe 63(14) du Règlement de façon que les budgets des dépenses des ministères soient renvoyés aux comités permanents au plus tard le 15 mars de l'année financière qui se termine.

5.8 Pour que les comités aient suffisamment de temps pour étudier le budget des dépenses principal, nous recommandons de modifier le paragraphe 63(14) du Règlement de la façon suivante:

> **...«Chaque Comité en question doit étudier ce budget et en faire rapport ou est censé en avoir fait rapport à la Chambre au plus tard le 10 juin de l'année financière en cours.»**

5.9 Pour éviter que l'on ne se serve de la procédure applicable aux budgets des dépenses supplémentaires pour échapper à la procédure prévue dans le présent rapport, nous recommandons que le nombre des budgets des dépenses supplémentaires soit limité et que ceux-ci soient déposés au moins 15 jours avant la fin de la période de subsides pendant laquelle on demande leur adoption.

5.10 Nous recommandons que le budget lui-même soit simplifié. Il doit devenir un véritable budget portant principalement sur la perception des recettes et sur les nouveaux impôts et les modifications d'impôt qui en résultent.

5.11 Les méthodes de calcul et les formules utilisées devraient être les mêmes pour chaque budget, de même que pour le budget des dépenses principal et les projets de loi portant pouvoir d'emprunt. Cela facilitera la comparaison des prévisions économiques contenues dans les budgets successifs, ainsi que la présentation des comptes publics.

CHAPTER 6

THE COLLECTION OF TAXES PRIOR TO APPROVAL OF THE ENABLING LEGISLATION

PRINCIPLE: Taxes should not be collected unless the enabling legislation has been enacted.

It has become standard practice for governments to start collecting taxes upon the tabling of a Notice of Ways and Means Motion in the House of Commons. In many cases the legislation has not even been introduced let alone passed by the House. The collection of taxes without the authority of Parliament is offensive. In addition it creates problems for taxpayers, withholding agents, Revenue Canada and others.

The government proposed in the referred paper to solve these problems by enacting a statute entitled "The Provisional Implementation of Taxation Measures Act" which if utilized with respect to a proposed taxation measure would give the tax an aura of legitimacy for 180 sitting days. The tax could be legally collected for this period.

The proposal was greeted with a great deal of opposition from a majority of witnesses for a variety of reasons. There were those who opposed the very idea of taxes being collected prior to the enabling legislation receiving Royal Assent. Some felt that if such a statute as the Provincial Implementation of Taxes Act was necessary then it should only apply to commodities where there would be stockpiling and a significant revenue loss if the tax was not imposed on the day it was announced. Others advanced the position that in the vast majority of cases the stockpiling of commodities was impractical and would not take place. The cost of storage is too high.

If there is to be certainty in the process, it is important that the tax legislation be in place prior to the tax being collected. We are not persuaded that the possible loss of revenue on commodity taxes, if the taxes are not immediately imposed, would be significant. Such a loss is not great enough for us to abandon the principle of certainty. In the fiscal area, as with other areas, if there is an emergency or a profound reason for requiring the early implementation of legislation, the government has within its power the ability to timetable legislation through the House of Commons.

We, on principle, recommend the rejection of the whole concept of a Provisional Implementation of Taxation Measures Act. However, if the government wishes to proceed along this route we believe it is important that we express our particular criticisms regarding certain sections of the proposed bill.

While the bill is supposedly modelled on the *Provisional Collection of Taxes Act* of Great Britain it lacks some of the important features of that Act. For example, there is no limit upon the time that the government may take to introduce a taxation bill or have it called for second reading. While there is a limit of 180 sitting days from the time the Ways and Means motion is tabled to the time when the bill based upon it must receive Royal Assent, there is nothing which requires the government to introduce the bill within a reasonable time following the budget speech to ensure that the House has an adequate opportunity to debate it.

CHAPITRE 6

LA PERCEPTION D'IMPÔTS AVANT L'ADOPTION DE LA LÉGISLATION HABILITANTE

PRINCIPE: Aucun impôt ne devrait être perçu avant l'adoption d'une loi habilitante.

Il est maintenant courant que le gouvernement commence à percevoir des impôts dès le dépôt d'un avis de motion des voies et moyens à la Chambre des communes. Dans bien des cas, la législation nécessaire n'a pas encore été soumise en première lecture, et encore moins adoptée par la Chambre. La perception de ces impôts sans autorisation du Parlement est inadmissible. Elle entraîne en outre des problèmes notamment pour les contribuables, pour les intermédiaires et pour le ministère du Revenu.

Pour résoudre ces problèmes, le gouvernement a proposé, dans son document, l'adoption d'une loi intitulée *Loi de préexécution fiscale*, qui légitimerait pendant 180 jours de séance les mesures fiscales proposées, puisque les impôts prévus pourraient légalement être perçus pendant cette période.

La majorité des témoins s'opposent fermement à cette proposition, pour diverses raisons. Certains sont contre le principe même d'une perception d'impôt avant que la législation habilitante ait reçu la sanction royale. D'autres estiment que, s'il faut effectivement adopter une Loi de préexécution fiscale, celle-ci ne devrait s'appliquer qu'aux mesures visant des biens de consommation susceptibles d'être stockés, là où le manque à gagner pourrait être important si l'impôt annoncé n'était pas perçu dès le jour même. À cet argument, d'autres témoins répondent que, dans la grande majorité des cas, le stockage des biens de consommation est difficile et ne se produira pas, puisque les coûts d'entre osage seraient trop élevés.

Afin d'assurer une certaine stabilité il est important que les lois nécessaires soient adoptées avant la perception des impôts. Nous ne sommes pas persuadés que l'éventuel manque à gagner résultant d'un retard dans la perception de certaines taxes à la consommation justifie l'abandon de ce principe. Dans le domaine fiscal, comme ailleurs, le gouvernement a le pouvoir d'établir un calendrier pour l'adoption de mesures législatives par la Chambre des communes s'il y a urgence ou s'il existe une raison grave pour hâter l'adoption d'une mesure législative.

En principe, nous sommes absolument opposés à l'adoption d'une *Loi de préexécution fiscale*. Cependant, si le gouvernement tient quand même à suivre cette voie, nous jugeons important d'exprimer des critiques précises au sujet de certaines dispositions du projet de loi.

La *Provisional Collection of Taxes Act* de Grande-Bretagne, dont il est censé s'inspirer, comprend certains éléments essentiels absents du projet de loi. Ainsi, aucun délai n'a été fixé pour la première ou la deuxième lecture des projets de loi fiscaux. Certes, il ne doit pas s'écouler plus de 180 jours de séance entre le dépôt de la motion des voies et moyens et le moment où les projets de loi qui en découlent doivent recevoir la Sanction royale; cependant, rien n'oblige le gouvernement à présenter ces projets de loi dans un délai raisonnable à la suite de l'exposé budgétaire, afin que la Chambre ait suffisamment de temps pour en débattre.

There are also no limits in the proposed act as to the type of taxation measures to which the Bill may be applied. Section 11 of the proposed act is unclear and could be interpreted to mean that those who are acting as agents withholding tax funds would not have to return the money to those who paid the taxes should the tax not come into effect. Also the regulation making power under the proposed statute is very broad.

The section of the proposed act which drew the most criticism was the time frame allowed to the government to obtain passage of a taxation measure. Most felt that 180 sitting days which in reality amounts to a full parliamentary year was excessive, especially because the government would be in the position of collecting the tax during this period.

Recommendations

6.1 We recommend that taxes should not be collected until the implementing legislation has been enacted.

6.2 We recommend that if the proposed Provisional Implementation of Taxation Measures Act is to be adopted its scope be narrowed so that it would only apply to those taxation measures which if not immediately implemented would result in great loss of revenue for the government. Such matters as taxes on commodities and certain corporation taxes would fall within this category.

6.3 We recommend that the Provisional Implementation of Taxation Measures Act should only be available for use with respect to taxation matters included in the budget and the applicable tax bill must be given first reading with the budget.

6.4 We recommend that legislation which the government wishes to be subject to the Provisional Implementation of Taxation Measures Act be deemed to have the force of law as if enacted by statute until the end of ten days from the date on which it received first reading unless before that date Parliament is prorogued or dissolved.

6.5 We recommend that the House of Commons vote on whether the bill is to be given provisional effect by the end of the tenth day following the date on which it received first reading. This vote should occur without debate or amendment.

6.6 We recommend that if the vote on the provisional application of the bill is carried then the bill shall have provisional effect for 120 calendar days from the date on which it received first reading. If the vote is not carried the bill shall be considered to be void *ab initio*.

6.7 We recommend in order to ensure that the House of Commons and its committees have sufficient time to study the bill that the motion for second reading should be called within 30 calendar days after the tax bill has received first reading in the House of Commons. After second reading it should be referred to a legislative committee.

6.8 We recommend that should the bill not receive Royal Assent within 120 calendar days from the date of first reading it should be deemed to be void *ab initio*.

Par ailleurs, le projet de *Loi de préexécution fiscale* ne limite pas le genre de mesures fiscales susceptibles d'être visées par ses dispositions. En outre, l'article 11 du projet de loi n'est pas clair; il pourrait en effet être interprété de telle façon que les agents chargés des retenues fiscales n'auraient pas à rembourser les montants perçus si les impôts prévus n'acquéraient pas force de loi. Enfin, les pouvoirs de réglementation prévus dans le projet de loi sont trop vastes.

La plupart des critiques dirigées contre le projet de loi portaient sur le délai alloué au gouvernement pour faire adopter ses mesures fiscales. Beaucoup d'observateurs jugent excessif le délai de 180 jours de séance, qui correspond en réalité à une session parlementaire complète, d'autant plus que le gouvernement serait autorisé à percevoir des impôts pendant toute cette période.

Recommandations

6.1 Nous recommandons qu'aucun impôt ne soit perçu avant que la loi habilitante ait été adoptée.

6.2 Nous recommandons que si la Loi de préexécution fiscale proposée est adoptée, elle ne s'applique qu'aux mesures fiscales dont l'entrée en vigueur immédiate est absolument essentielle pour éviter au gouvernement des pertes de revenu considérables. Tomberaient par exemple dans cette catégorie les taxes sur les biens de consommation et certains impôts sur les sociétés.

6.3 Nous recommandons que la Loi de préexécution fiscale ne puisse être utilisée que pour les mesures fiscales annoncées dans le budget et que les projets de loi fiscaux applicables soient soumis en première lecture en même temps que le budget.

6.4 Nous recommandons que les mesures fiscales quele gouvernement entend inclure dans la Loi de préexécution fiscale soient réputées avoir force de loi, comme si elles avaient été dûment adoptées, jusqu'à la fin de la dixième journée suivant la date de la première lecture de la mesure législative en question, à moins que le Parlement n'ait été prorogé ou dissous avant cette date.

6.5 Nous recommandons que la Chambre des communes vote sur l'exécution anticipée du projet de loi dans les dix jours suivant la première lecture du projet de loi à la Chambre. Le vote doit avoir lieu sans débat ni amendement.

6.6 Si le vote est favorable à l'exécution par anticipation du projet de loi, ce dernier sera réputé être en vigueur pendant 120 jours à partir de la date de la première lecture du projet de loi à la Chambre. Dans le cas contraire, le projet de loi sera réputé ne jamais avoir eu force de loi.

6.7 Pour que la Chambre des communes et les comités aient suffisamment de temps pour étudier le projet de loi, nous recommandons que la motion de deuxième lecture du projet de loi soit mise en délibération au plus tard 30 jours après la première lecture dudit projet de loi à la Chambre. Après la deuxième lecture, le projet de loi devrait être renvoyé à un comité législatif.

6.8 Si le projet de loi ne reçoit pas la Sanction royale dans les 120 jours suivant sa première lecture à la Chambre des communes, nous recommandons qu'il soit réputé n'avoir jamais eu force de loi.

6.9 We recommend that if there is a desire to amend the original bill which is subject to the Provisional Implementation of Taxation Measures Act and the amendment is not substantial then it is appropriate to substitute the amended bill for the original bill and the 120 calendar day time limit for receiving Royal Assent would still run from the date of first reading of the original bill. If, however, the subsequent proposal substantially amends the original bill, the original bill should be withdrawn and the Provisional Implementation of Taxation Measures Act would not be applicable to the new proposal.

6.10 We recommend that the Provisional Implementation of Taxes Act contain specific wording making it clear that all taxes provisionally collected should be returned should the tax bill not receive Royal Assent within the prescribed period. This obligation should apply to third party withholding agents as well as to Revenue Canada.

6.11 We recommend that since taxpayers must act on provisional legislation as if it was law, Revenue Canada be required to give advance tax rulings with respect to provisional tax legislation in the same manner as it does presently with regard to existing tax legislation.

6.12 We recommend that the broad power to make regulations contained in the draft bill which is included in the budget paper be narrowed so that it only applies to administrative matters.

6.13 We recommend that the draft bill in the budget paper be substantially rewritten to include the recommendations set out above.

6.9 Si l'on veut modifier le projet de loi initial qui est sujet à la Loi de préexécution fiscale et si l'amendement est mineur, nous recommandons que l'on substitue le projet de loi amendé au projet de loi original et que la limite des 120 jours pour la Sanction royale soit quand même calculée à partir de la date de première lecture du projet de loi initial. Cependant, si la proposition subséquente modifie substantiellement le projet de loi initial, ce dernier doit être retiré, mais la loi de préexécution fiscale ne peut pas s'appliquer au second projet de loi.

6.10 Nous recommandons que la Loi de préexécution fiscale soit libellée de façon qu'il soit clair que tous les impôts prélevés par anticipation seront remboursés si le projet de loi ne reçoit pas la Sanction royale dans les délais prescrits. Cette obligation doit s'appliquer à Revenu Canada ainsi qu'aux agents chargés des retenues fiscales.

6.11 Étant donné que les contribuables sont assujettis aux mesures exécutées par anticipation comme si elles étaient déjà dûment adoptées, nous recommandons que Revenu Canada soit tenu de trancher à l'avance des questions d'interprétation au sujet des mesures fiscales exécutées par anticipation, comme ce Ministère le fait actuellement pour les mesures fiscales en vigueur.

6.12 Nous recommandons de limiter les vastes pouvoirs de réglementation contenus dans le projet de loi proposé dans le document budgétaire de façon que ces pouvoirs ne s'appliquent qu'aux questions à caractère administratif.

6.13 Nous recommandons de remanier le projet de loi proposé dans le document budgétaire en tenant compte des recommandations précitées.

CHAPTER 7

THE SEPARATION OF POLICY AND TECHNICAL MATTERS

PRINCIPLE: The budget should not deal with technical changes to the Income Tax Act. They should be separated from policy matters and grouped together in a single bill.

The presentation of technical changes to the taxation statutes at budget time is confusing and detracts from the thrust of the economic policy contained in the budget.

Many witnesses heartily endorsed any procedure which would allow technical tax changes to be considered on their own, separate from policy matters. The major problem with such a procedure may be encountered when one attempts to differentiate between technical and policy matters.

The Committee notes the success of the most recent attempt to group together technical tax changes in a single bill. Bill C-72, being an act to amend The Income Tax Act, dealt with non-controversial issues or matters of administration. If this bill is used as a guide then it should be possible to group technical changes into one bill which is not introduced as part of the budget.

The Committee in making its recommendations is aware that if the government decides to place a matter which could be considered to be one of policy into such a technical bill it will defeat the purpose of having a method for dealing with purely technical changes. The Opposition will want to debate such a bill at length. Consequently not only will the approval of the policy change be delayed but so will all the technical changes contained in the bill.

It is essential if technical changes are to be dealt with in a separate bill that the bill be accompanied by detailed explanatory notes setting forth the reasons for the suggested changes.

Recommendations

7.1 We recommend that strictly technical taxation matters be separated from the major policy aspects of the budget and not be dealt with as part of the budget.

7.2 We recommend that these technical changes when deemed to be sufficient in number be grouped together in a single bill, which after second reading would be referred to a committee for study. After the hearings on these changes have been completed, the bill is to be reported back to the House and dealt with on its own merits and not as part of the other budget bills.

7.3 We recommend that in order to facilitate the study of these technical amendments that appropriate explanatory materials be tabled with the bill.

CHAPITRE 7

LA SÉPARATION DES QUESTIONS DE POLITIQUE ET DES QUESTIONS TECHNIQUES

PRINCIPE: Le budget ne devrait pas porter sur les modifications de la Loi de l'impôt sur le revenu qui sont d'ordre technique; ces modifications devraient être séparées des questions de politique et regroupées dans un même projet de loi.

La présentation, au moment du budget, des modifications d'ordre technique à apporter aux lois fiscales complique beaucoup les choses et fait perdre de vue l'orientation de la politique économique contenue dans le budget.

Beaucoup de témoins souhaitent ardemment qu'on étudie les modifications d'ordre technique séparément des questions de politique. Cette procédure pose cependant un grave problème dans la mesure où il est difficile de distinguer les questions techniques des questions de politique.

Le succès de la plus récente tentative de groupement de modifications fiscales d'ordre technique dans un projet de loi n'a pas échappé au Comité. Le projet de loi C-72 modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu portait sur des questions non controversées ou sur des questions d'administration. En se servant de ce projet de loi comme modèle, on pourrait grouper les modifications à caractère technique dans un projet de loi ne faisant pas partie du budget.

En faisant cette recommandation, le Comité est tout à fait conscient que, si un gouvernement décidait d'intégrer à ce genre de projet de loi des dispositions qui pourraient en fait être considérées comme politiques, il n'aura servi à rien d'élaborer une méthode pour traiter des questions purement techniques. A coup sûr, l'opposition débattrait longuement de ce genre de projet de loi, ce qui retarderait l'adoption non seulement des modifications d'ordre politique, mais également des modifications d'ordre technique.

Si les modifications techniques sont groupées dans un projet de loi distinct, il est essentiel que celui-ci soit accompagné de notes explicatives détaillées qui justifient les changements proposés.

Recommandations

7.1 Nous recommandons que les mesures fiscales à caractère strictement technique soient séparées de celles qui concernent les aspects principaux de la politique que concrétise le budget et qu'elles ne soient pas étudiées en même temps que le budget.

7.2 Dès que ces modifications de nature technique sont en nombre suffisant, nous recommandons qu'elles soient groupées dans un projet de loi unique qui serait renvoyé à un comité après sa deuxième lecture. Une fois les audiences sur ces modifications terminées, le projet de loi serait renvoyé à la Chambre et étudié à part, et non en même temps que d'autres projets de loi budgétaires.

7.3 Pour faciliter l'étude de ces modifications à caractère technique, nous recommandons que des documents explicatifs appropriés soient déposés avec le projet de loi.

CHAPTER 8

BORROWING AUTHORITY

PRINCIPLE: The main borrowing bill should be given first reading at the same time as the main estimates are tabled.

The government may not borrow any money or issue securities without the approval of Parliament. This is established by the *Financial Administration Act*. It has been proposed that the approval for borrowing be linked to either the estimates or the budget procedure. Arguments have been made for both approaches.

It has been suggested to us that the borrowing authority is more naturally a part of the budgetary process. Borrowing influences the government's ability to levy future taxes in order to support current expenditures. Through borrowing the government is really seeking authority to levy future taxes.

Alternatively, the estimates and the borrowing bill could be dealt with at approximately the same time. This would make it clear that in order to have sufficient resources to meet the proposed expenditures a certain amount of money has to be raised by borrowing.

While not all the witnesses who appeared before us addressed this proposal, many of those who did gave it only lukewarm approval. There was concern that a more streamlined borrowing process would encroach on the rights of private members to effectively debate this important matter. We recognize that Members must be given an adequate opportunity to deal with the borrowing bill.

Recommendations

8.1 We recommend that to ensure the financial relationship which we wish to establish among the budget, the estimates and the borrowing bill, the main borrowing bill be given first reading at the same time as the main estimates are tabled.

8.2 We recommend that if additional borrowing authority is required that additional borrowing bills should be given first reading at the same time as the supplementary estimates of the Department of Finance are tabled.

8.3 We recommend that the borrowing bills be separate bills and their passage through the parliamentary process be independent of any other financial process.

CHAPITRE 8

LE POUVOIR D'EMPRUNT

PRINCIPE: Le principal projet de loi portant pouvoir d'emprunt devrait être soumis en première lecture en même temps que le dépôt du budget des dépenses principal.

En vertu de la *Loi sur l'administration financière*, le gouvernement ne peut ni emprunter, ni émettre des titres sans l'agrément du Parlement. On a proposé de lier l'approbation du pouvoir d'emprunt soit au budget, soit au budget des dépenses. Divers arguments militent en faveur de chacune de ces deux méthodes.

Certains ont soutenu que c'est au processus budgétaire que le pouvoir d'emprunt s'associe le plus naturellement. Les emprunts sont indissociables des impôts futurs que le gouvernement sera autorisé ou non à imposer pour financer les dépenses courantes. En demandant l'autorisation d'emprunter, le gouvernement demande en réalité l'autorisation d'alourdir plus tard la charge fiscale des contribuables.

D'un autre côté, le budget des dépenses et le projet de loi portant pouvoir d'emprunt pourraient être présentés à peu près à la même époque. Cela permettrait d'indiquer clairement le montant de l'emprunt nécessaire pour financer les dépenses proposées.

Les témoins qui ont comparu devant nous n'ont pas tous parlé de cette proposition, mais beaucoup de ceux qui l'ont mentionnée ne sont pas emballés. Certains craignent qu'une simplification excessive du processus ne nuise à l'exercice du droit qu'ont les députés de débattre de cette importante question. Nous admettons que les députés doivent avoir véritablement la possibilité d'étudier le projet de loi portant pouvoir d'emprunt.

Recommandations

8.1 Afin de lier, comme nous le souhaitons, le budget, le budget des dépenses principal et le projet de loi portant pouvoir d'emprunt, nous recommandons que le principal projet de loi portant pouvoir d'emprunt soit soumis en première lecture en même temps que le dépôt du budget des dépenses principal.

8.2 Si d'autres pouvoirs d'emprunt sont nécessaires, nous recommandons que les autres projets de loi portant pouvoir d'emprunt soient soumis en première lecture en même temps que le budget des dépenses supplémentaire du ministère des Finances.

8.3 Nous recommandons que les projets de loi portant pouvoir d'emprunt soient des projets de loi distincts et qu'ils franchissent les différentes étapes du processus législatif indépendamment de tout autre processus financier.

CHAPTER 9

REFORM: THE ELIMINATION OF UNCERTAINTY

PRINCIPLE: Our recommendations are designed to substantially eliminate the uncertainty and confusion reflected in the present system of developing and legislating budgetary measures.

The purpose of the recommendations contained in this Report is to provide the people of Canada with an improved budgetary-taxation process. By virtue of our recommendation that an economic statement be presented by the Minister of Finance in the fall, some of the options which are being considered for inclusion in the budget should become known. An opportunity is then given during the fall for those who are interested to react to these proposals.

The budget which is to be presented in mid-winter is to be preceded by another financial statement dealing with the overall economic situation of the country. This should provide an appropriate backdrop against which to present the budget a few weeks later.

It is our intention that tax bills be presented with the budget and disposed of by Parliament within a reasonable time. The practice of collecting taxes without legislative approval is to be discontinued. The purpose of these recommendations is not to limit debate in the House of Commons or its committees but to eliminate the present practice wherein tax bills are not given first reading in the House until long after they are announced in general terms in the budget. This lack of concern about the timely presentation of the tax bills is encouraged because in many instances the taxes are already being collected without any legal basis.

These reforms combined with those concerning technical tax changes and government borrowing should give the public a legitimate opportunity to become acquainted with the economic matters being considered by the House of Commons. It is our hope that similar reforms will be considered by the Senate of Canada in the areas which are of concern to it.

We urge the House of Commons and the Government to implement our recommendations and request, pursuant to Standing Order 70(16), that the Government provide a comprehensive response to this Report.

CHAPITRE 9

RÉFORME: DISSIPER LES INCERTITUDES

PRINCIPE: Nos recommandations sont conçues pour dissiper dans une bonne mesure l'incertitude et la confusion qui résultent du système actuel d'élaboration et d'adoption des mesures budgétaires.

Les recommandations contenues dans le présent rapport ont pour but de doter le Canada d'un meilleur processus budgétaire et fiscal. Comme nous recommandons que le ministre des Finances présente à l'automne un énoncé de politique économique, certaines des options budgétaires envisagées seront rendues publiques à ce moment-là, de sorte que ceux que cela intéresse auront la possibilité de réagir à ces propositions.

Le budget, qui sera présenté au milieu de l'hiver, sera précédé par un autre exposé, portant sur la situation économique globale du pays. On obtiendra ainsi suffisamment d'informations sur le contexte dans lequel s'inscrira le budget présenté quelques semaines plus tard.

Nous avons l'intention de faire en sorte que les projets de loi à caractère fiscal soient soumis en première lecture en même temps que le budget et soient étudiés par le Parlement avec diligence. La pratique qui consiste à percevoir des impôts avant même que ne soit adoptée la loi habilitante doit disparaître. Par nos propositions, nous ne cherchons pas à restreindre le débat à la Chambre des communes ou dans ses comités, mais à faire en sorte que désormais les projets de loi fiscaux ne puissent plus être lus pour la première fois à la Chambre aussi longtemps après avoir été annoncés en termes généraux dans le budget. A l'heure actuelle, on fait peu de cas du retard des projets de loi fiscaux, et on peut même dire que cette attitude est encouragée parce que les impôts sont souvent perçus même en l'absence de tout fondement légal.

Ces réformes, combinées à celles qui concernent les modifications fiscales à caractère technique et les emprunts du gouvernement, devraient donner à la population la possibilité de s'informer sur les questions économiques qu'étudie la Chambre des communes. Nous espérons que des réformes analogues seront envisagées par le Sénat du Canada dans les secteurs qui le concernent.

Nous pressons la Chambre des communes et le gouvernement de mettre en œuvre nos recommandations et demandons, conformément au paragraphe 70(16) du Règlement, que le gouvernement dépose une réponse globale au présent rapport.

APPENDIX A—RECOMMENDATIONS

THE CONSULTATIVE PROCESS

3.1 We recommend that the convention of budget secrecy be confined to describe the premature disclosure of matters contained in the budget, the knowledge of which would enable those who on a privileged basis have attained such knowledge to benefit financially.

3.2 We recommend that pre-budget consultation be expanded.

3.3 We recommend that the pre-budget consultation process begin each year with the tabling of various discussion papers by the Minister of Finance at the commencement of the fall sittings of the House. These papers should identify areas which could be the subject of change or new initiatives. They could contain a series of options or alternatives which the Minister is considering. This would allow those making submissions to better prepare their presentations and would properly bring pre-budget discussions into the public domain.

3.4 We recommend the establishment of a Budget Consultation Committee by the House of Commons. This committee would have permanently referred to it all budgetary-taxation discussion papers tabled by the Minister of Finance. Its major task would be to review the papers tabled in the fall, hold public hearings and report to the House on or before December 15, following the tabling of the discussion papers.

3.5 We recommend that the media lock-up not be expanded to include other organizations.

3.6 We recommend that media comment on the budget commence only after the Minister of Finance has concluded the budget speech. In order to facilitate the introduction of this recommendation, the budget speech should be shortened considerably.

A FIXED ANNUAL BUDGET DATE

4.1 We recommend that the budget of the Government of Canada be presented annually during the period between January 15th and February 15th.

4.2 We recommend that if the prescribed period for presentation of the annual budget occurs during a period when Parliament is adjourned, in recess, or dissolved, the budget should be presented within thirty calendar days after Parliament resumes.

AN INTEGRATED FINANCIAL TIMETABLE

5.1 We recommend that the Fall Economic Statement be given by the Minister of Finance early in the fall session and that the discussion papers tabled at this time be permanently referred to the Budget Consultation Committee of the House of Commons.

ANNEXE A—RECOMMANDATIONS

LE PROCESSUS DE CONSULTATION

3.1 Nous recommandons que la convention du secret budgétaire ne s'applique plus qu'à la divulgation prématurée d'informations contenues dans le budget qui donneraient à ceux qui en ont ainsi connaissance la possibilité d'en tirer un avantage financier.

3.2 Nous recommandons que les consultations pré-budgétaires soient élargies.

3.3 Nous recommandons que le processus de consultation pré-budgétaire commence chaque année avec le dépôt de divers documents de travail par le ministre des Finances, peu de temps après la reprise des travaux de la Chambre à l'automne. Ces documents de travail devraient donner une idée des secteurs où le gouvernement envisage de modifier les mesures fiscales ou d'en adopter de nouvelles. Ils pourraient énumérer des options ou des solutions de rechange que le Ministre envisage. Cela permettrait aux personnes et aux groupes qui veulent faire valoir leur point de vue de mieux s'y préparer et amènerait comme il convient les consultations pré-budgétaires sur la scène publique.

3.4 Nous recommandons la création d'un comité des consultations budgétaires de la Chambre des communes. C'est à ce comité que seraient renvoyés tous les documents de travail à caractère budgétaire ou fiscal déposés par le ministre des Finances. Sa tâche principale consisterait à étudier les documents déposés à l'automne, à tenir des audiences et à faire ensuite rapport à la Chambre, au plus tard le 15 décembre.

3.5 Nous recommandons que le huis clos budgétaire ne soit pas élargi à d'autres organismes.

3.6 Nous recommandons que les médias ne puissent commenter le budget qu'après que le ministre des Finances ait terminé son exposé budgétaire. Pour faciliter l'application de cette recommandation, il conviendrait de réduire considérablement la longueur de l'exposé budgétaire.

UN BUDGET ANNUEL À DATE FIXE

4.1 Nous recommandons que le budget du gouvernement du Canada soit présenté tous les ans entre le 15 janvier et le 15 février.

4.2 Si la période prescrite pour la présentation du budget annuel tombe à un moment où le Parlement est ajourné, en intersession ou dissout, le budget sera présenté dès que possible dans les 30 jours suivant la reprise des travaux du Parlement.

UN CALENDRIER FINANCIER INTÉGRÉ

5.1 Nous recommandons que le ministre des Finances fasse un énoncé de politique économique tous les ans au début de l'automne et que les documents de travail déposés à ce moment-là soient en permanence renvoyés au Comité des consultations budgétaires de la Chambre des communes.

5.2 We recommend that upon the resumption of the sitting of the House of Commons in January after the Christmas recess, that the Minister of Finance present to the House a State of Nation Address dealing primarily with broad economic matters affecting the entire country.

5.3 We recommend the abolition of Ways and Means motions.

5.4 We recommend that tax changes announced in the budget should be given first reading with the budget presentation. Tax changes announced at a time outside the budgetary process should be given first reading when they are announced.

5.5 We recommend that the motion for second reading should be called within 30 calendar days after the tax bills have received first reading in the House of Commons. After second reading they should be referred to a legislative committee.

5.6 Taxation bills should be disposed of by Parliament within 120 calendar days of their introduction into the House of Commons for First Reading. If they do not receive Royal Assent in this period, they are deemed to be nullified.

5.7 We recommend that to accommodate our desire to establish a real relationship and consistency between the budget and the spending estimates that sufficient time be allowed after presentation of the budget for adjustments to be made to the estimates which may be occasioned by the budget. Therefore, Standing Order 63(14) should be amended so that the latest date for referral of the main departmental estimates to the standing committees will be March 15th of the then expiring fiscal year.

5.8 We recommend in order to give sufficient time for study of the main estimates in committee that Standing Order 63(14) should be amended to state:

> **..."Each such committee shall consider and shall report, or shall be deemed to have reported, the same back to the House not later than June 10th in the then current fiscal year."**

5.9 We recommend in order to ensure that the supplementary estimates process is not used to circumvent the financial process which is established by this Report, that the number of supplementary estimates be limited and they be tabled at least 15 calendar days prior to the end of the supply period in which their approval is sought.

5.10 We recommend that the budget itself be simplified. It should become a true budget dealing primarily with the raising of revenue and the consequent introduction of new taxes or changes to existing ones.

5.11 The methods of calculation and the formulae used to arrive at conclusions should be consistent from one budget to another and also between the budget, the estimates and the borrowing bills. This is to facilitate comparisons on such matters as economic forecasts which are contained in budgets from year to year. It should also aid in the reporting of the Public Accounts.

5.2 Nous recommandons qu'à la reprise des travaux de la Chambre des communes en janvier, après le congé de Noël, le ministre des Finances fasse à la Chambre un discours sur l'état de la nation, qui portera principalement sur les grandes questions économiques touchant l'ensemble du pays.

5.3 Nous recommandons l'abolition des motions des voies et moyens.

5.4 Nous recommandons que les modifications fiscales annoncées dans le budget soient soumises en première lecture en même temps que le budget. Les modifications fiscales annoncées à d'autres moments devraient toujours être soumises sous forme de projet de loi au moment où elles sont annoncées.

5.5 Nous recommandons que la motion de deuxième lecture des projets de loi fiscaux soit mise en délibération dans les trente jours suivant la première lecture à la Chambre des communes. Après la deuxième lecture, ils devraient être renvoyés à un comité législatif.

5.6 Les projets de loi fiscaux devraient être adoptés par le Parlement dans les 120 jours suivant la première lecture à la Chambre. S'ils ne reçoivent pas la Sanction royale pendant cette période, ils sont réputés être nullifiés.

5.7 Comme nous souhaitons établir un lien réel entre le budget et le budget des dépenses, nous recommandons qu'il y ait une période suffisante après la présentation du budget pour que les modifications nécessaires, le cas échéant, soient apportées au budget des dépenses principal. En conséquence, il faudrait modifier le paragraphe 63(14) du Règlement de façon que les budgets des dépenses des ministères soient renvoyés aux comités permanents au plus tard le 15 mars de l'année financière qui se termine.

5.8 Pour que les comités aient suffisamment de temps pour étudier le budget des dépenses principal, nous recommandons de modifier le paragraphe 63(14) du Règlement de la façon suivante:

...«Chaque Comité en question doit étudier ce budget et en faire rapport, ou est censé en avoir fait rapport à la Chambre au plus tard le 10 juin de l'année financière en cours.»

5.9 Pour éviter que l'on ne se serve de la procédure applicable aux budgets des dépenses supplémentaires pour échapper à la procédure prévue dans le présent rapport, nous recommandons que le nombre des budgets des dépenses supplémentaires soit limité et que ceux-ci soient déposés au moins 15 jours avant la fin de la période de subsides pendant laquelle on demande leur adoption.

5.10 Nous recommandons que le budget lui-même soit simplifié. Il doit devenir un véritable budget portant principalement sur la perception des recettes et sur les nouveaux impôts et les modifications d'impôt qui en résultent.

5.11 Les méthodes de calcul et les formules utilisées devraient être les mêmes pour chaque budget, de même que pour le budget des dépenses principal et les projets de loi portant pouvoir d'emprunt. Cela facilitera la comparaison des prévisions économiques contenues dans les budgets successifs, ainsi que la présentation des comptes publics.

THE COLLECTION OF TAXES PRIOR TO APPROVAL OF THE ENABLING LEGISLATION

6.1 We recommend that taxes should not be collected until the implementing legislation has been enacted.

6.2 We recommend that if the proposed Provisional Implementation of Taxation Measures Act is to be adopted its scope be narrowed so that it would only apply to those taxation measures which if not immediately implemented would result in great loss of revenue for the government. Such matters as taxes on commodities and certain corporation taxes would fall within this category.

6.3 We recommend that the Provisional Implementation of Taxation Measurs Act should only be available for use with respect to taxation matters included in the budget and the applicable tax bill must be given first reading with the budget.

6.4 We recommend that legislation which the government wishes to be subject to the Provisional Implementation of Taxation Measures Act be deemed to have the force of law as if enacted by statute until the end of ten days from the date on which it received first reading unless before that date Parliament is prorogued or dissolved.

6.5 We recommend that the House of Commons vote on whether the bill is to be given provisional effect by the end of the tenth day following the date on which it received first reading. This vote should occur without debate or amendment.

6.6 We recommend that if the vote on the provisional application of the bill is carried then the bill shall have provisional effect for 120 calendar days from the date on which it received first reading. If the vote is not carried the bill shall be considered to be void *ab initio.*

6.7 We recommend in order to ensure that the House of Commons and its committees have sufficient time to study the bill that the motion for second reading should be called within 30 calendar days after the tax bill has received first reading in the House of Commons. After second reading it should be referred to a legislative committee.

6.8 We recommend that should the bill not receive Royal within 120 calendar days from the date of first reading it should be deemed to be void *ab initio.*

6.9 We recommend that if there is a desire to amend the original bill which is subject to the Provisional Implementation of Taxation Measures Act and the amendment is not substantial then it is appropriate to substitute the amended bill for the original bill and the 120 calendar day time limit for receiving Royal Assent would still run from the date of first reading of the original bill. If, however, the subsequent proposal substantially amends the original bill, the original bill should be withdrawn and the Provisional Implementation of Taxation Measures Act would not be applicable to the new proposal.

6.10 We recommend that the Provisional Implementation of Taxes Act contain specific wording making it clear that all taxes provisionally collected should be returned should the tax bill not receive Royal Assent within the prescribed period. This obligation should apply to third party withholding agents as well as to Revenue Canada.

LA PERCEPTION D'IMPÔTS AVANT L'ADOPTION DE LA LÉGISLATION HABILITANTE

6.1 Nous recommandons qu'aucun impôt ne soit perçu avant que la loi habilitante ait été adoptée.

6.2 Nous recommandons que si la Loi de préexécution fiscale proposée est adoptée, elle ne s'applique qu'aux mesures fiscales dont l'entrée en vigueur immédiate est absolument essentielle pour éviter au gouvernement des pertes de revenu considérables. Tomberaient par exemple dans cette catégorie les taxes sur les biens de consommation et certains impôts sur les sociétés.

6.3 Nous recommandons que la Loi de préexécution fiscale ne puisse être utilisée que pour les mesures fiscales annoncées dans le budget et que les projets de loi fiscaux applicables soient soumis en première lecture en même temps que le budget.

6.4 Nous recommandons que les mesures fiscales que le gouvernement entend inclure dans la Loi de préexécution fiscale soient réputées avoir force de loi, comme si elles avaient été dûment adoptées, jusqu'à la fin de la dixième journée suivant la date de la première lecture de la mesure législative en question, à moins que le Parlement n'ait été prorogé ou dissout avant cette date.

6.5 Nous recommandons que la Chambre des communes vote sur l'exécution anticipée du projet de loi dans les dix jours suivant la première lecture du projet de loi à la Chambre. Le vote doit avoir lieu sans débat ni amendement.

6.6 Si le vote est favorable à l'exécution par anticipation du projet de loi, ce dernier sera réputé être en vigueur pendant 120 jours à partir de la date de la première lecture du projet de loi à la Chambre. Dans le cas contraire, le projet de loi sera réputé ne jamais avoir eu force de loi.

6.7 Pour que la Chambre des communes et les comités aient suffisamment de temps pour étudier le projet de loi, nous recommandons que la motion de deuxième lecture du projet de loi soit mise en délibération au plus tard 30 jours après la première lecture dudit projet de loi à la Chambre. Après la deuxième lecture, le projet de loi devrait être renvoyé à un comité législatif.

6.8 Si le projet de loi ne reçoit pas la Sanction royale dans les 120 jours suivant sa première lecture à la Chambre des communes, nous recommandons qu'il soit réputé n'avoir jamais eu force de loi.

6.9 Si l'on veut modifier le projet de loi initial qui est sujet à la Loi de préexécution fiscale et si l'amendement est mineur, nous recommandons que l'on substitue le projet de loi amendé au projet de loi original et que la limite des 120 jours pour la Sanction royale soit quand même calculée à partir de la date de première lecture du projet de loi initial. Cependant, si la proposition subséquente modifie substantiellement le projet de loi initial, ce dernier doit être retiré, mais la loi de préexécution fiscale ne peut pas s'appliquer au second projet de loi.

6.10 Nous recommandons que la Loi de préexécution fiscale soit libellée de façon qu'il soit clair que tous les impôts prélevés par anticipation seront remboursés si le projet de loi ne reçoit pas la Sanction royale dans les délais prescrits. Cette obligation doit s'appliquer à Revenu Canada ainsi qu'aux agents chargés des retenues fiscales.

6.11 We recommend that since taxpayers must act on provisional legislation as if it was law, Revenue Canada be required to give advance tax rulings with respect to provisional tax legislation in the same manner as it does presently with regard to existing tax legislation.

6.12 We recommend that the broad power to make regulations contained in the draft bill which is included in the budget paper be narrowed so that it only applies to administrative matters.

6.13 We recommend that the draft bill in the budget paper be substantially rewritten to include the recommendations set out above.

THE SEPARATION OF POLICY AND TECHNICAL MATTERS

7.1 We recommend that strictly technical taxation matters be separated from the major policy aspects of the budget and not be dealt with as part of the budget.

7.2 We recommend that these technical changes when deemed to be sufficient in number of grouped together in a single bill, which after second reading would be referred to a committee for study. After the hearings on these changes have been completed, the bill is to be reported back to the House and dealt with on its own merits and not as part of the other budget bills.

7.3 We recommend that in order to facilitate the study of these technical amendments that appropriate explanatory materials be tabled with the bill.

BORROWING AUTHORITY

8.1 We recommend that to ensure the financial relationship which we wish to establish among the budget, the estimates and the borrowing bill, the main borrowing bill be given first reading at the same time as the main estimates are tabled.

8.2 We recommend that if additional borrowing authority is required that additional borrowing bills should be given first reading at the same time as the supplementary estimates of the Department of Finance are tabled.

8.3 We recommend that the borrowing bills be separate bills and their passage through the parliamentary process be independent of any other financial process.

6.11 Étant donné que les contribuables sont assujettis aux mesures exécutées par anticipation comme si elles étaient déjà dûment adoptées, nous recommandons que Revenu Canada soit tenu de trancher à l'avance des questions d'interprétation au sujet des mesures fiscales exécutées par anticipation, comme ce Ministère le fait actuellement pour les mesures fiscales en vigueur.

6.12 Nous recommandons de limiter les vastes pouvoirs de réglementation contenus dans le projet de loi proposé dans le document budgétaire de façon que ces pouvoirs ne s'appliquent qu'aux questions à caractère administratif.

6.13 Nous recommandons de remanier le projet de loi proposé dans le document budgétaire en tenant compte des recommandations précitées.

LA SÉPARATION DES QUESTIONS DE POLITIQUE ET DES QUESTIONS TECHNIQUES

7.1 Nous recommandons que les mesures fiscales à caractère strictement technique soient séparées de celles qui concernent les aspects principaux de la politique que concrétise le budget et qu'elles ne soient pas étudiées en même temps que le budget.

7.2 Dès que ces modifications de nature technique sont en nombre suffisant, nous recommandons qu'elles soient groupées dans un projet de loi unique qui serait renvoyé à un comité après sa deuxième lecture. Une fois les audiences sur ces modifications terminées, le projet de loi serait renvoyé à la Chambre et étudié à part, et non en même temps que d'autres projets de loi budgétaires.

7.3 Pour faciliter l'étude de ces modifications à caractère technique, nous recommandons que des documents explicatifs appropriés soient déposés avec le projet de loi.

LE POUVOIR D'EMPRUNT

8.1 Afin de lier, comme nous le souhaitons, le budget, le budget des dépenses principal et le projet de loi portant pouvoir d'emprunt, nous recommandons que le principal projet de loi portant pouvoir d'emprunt soit soumis en première lecture en même temps que le dépôt du budget des dépenses principal.

8.2 Si d'autres pouvoirs d'emprunt sont nécessaires, nous recommandons que les autres projets de loi portant pouvoir d'emprunt soient soumis en première lecture en même temps que le budget des dépenses supplémentaires du ministère des Finances.

8.3 Nous recommandons que les projets de loi portant pouvoir d'emprunt soient des projets de loi distincts et qu'ils franchissent les différentes étapes du processus législatif indépendamment de tout autre processus financier.

APPENDIX B

FINANCIAL TIMETABLE

SEPTEMBER	OCTOBER	NOVEMBER	DECEMBER	JANUARY	FEBRUARY	MARCH	APRIL	MAY	JUNE
Economic Statement by Minister of Finance				State of the Nation Address by Minister of Finance	Budget Speech: Budget Debate	Tabling of Estimates and referral to Standing Committees: Introduction of Borrowing Bill and referral to Committee		No later than June 10 Estimates are either reported or deemed reported back to the House	Disposition of Estimates, Tax Measures, and Borrowing Legislation before June 30

Public hearings on the proposals contained in the Economic Statement held by the Budget Consultation Committee. It reports to the House by December 15th.

Presentation of Tax Bills and Referral to Legislative Committees

Tax Bills dealt with by Parliament

Committee Hearings on Estimates and Borrowing Bill

Estimates dealt with by the House

ANNEXE B

CALENDRIER FINANCIER

SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DÉCEMBRE	JANVIER	FÉVRIER	MARS	AVRIL	MAI	JUIN
Énoncé de politique économique du ministère des Finances				Discours sur l'état de la nation par le ministre des Finances	Exposé budgétaire: Débat sur le budget	Première lecture du projet de loi portant pouvoir d'emprunt et renvoi à un comité permanent		Au plus tard, le 10 juin: rapport (effectif ou présumé) à la Chambre sur le budget des dépenses	Adoption du budget des dépenses, des mesures fiscales et du projet de loi portant pouvoir d'emprunt au plus tard le 30 juin

Audiences publiques sur les propositions contenues dans l'énoncé de politique économique, par le Comité des consultations budgétaires, qui doit faire rapport à la Chambre au plus tard le 15 décembre.

Première lecture des projets de lois fiscaux et renvoi aux comités législatifs

Adoption des projets de loi fiscaux par le Parlement

Audiences des comités sur le budget des dépenses et le projet de loi portant pouvoir d'emprunt

Adoption du budget des dépenses par la Chambre

APPENDIX C—EVIDENCE RECEIVED

Witness(es)	Issue no.
Honorable Mitchell Sharp	2
Conference Board of Canada	3
Canadian Organization for Small Business	4
Professor Douglas Hartle	5
Don Blenkarn, M.P.	6
Canadian Construction Association	7
Canadian Federation of Independent Business	8
Stan Hovdebo, M.P.	9
William Clarke, Former Committee Chairman	9
John Evans, Former Committee Chairman	9
Peter Dobell, from the Parliamentary Centre for Foreign Affairs & Foreign Trade	10
Dian Cohen, from the Economic Council of Canada	11
Dr. Koester, Clerk of the House of Commons	11
Honorable Marc Lalonde	12
Mary Collins, M.P.	13
Scott Fennell, M.P.	13
Fraser Institute	14
Honorable Donald Johnston, M.P.	15
Parliamentary Press Gallery	15
Canadian Labour Congress	16
Canadian Tax Foundation (for the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants)	16
Kenneth Dye, Auditor General	17

and

Honorable John Crosbie, P.C., M.P.
Honorable Barbara McDougall, Minister of State (Finance)
Claude DesRosiers, principal Clerk of Committees & Private Legislation Directorate

Submissions from:

Association of Municipalities of Ontario
Canadian Chamber of Commerce
Shirley Martin, M.P.
Allan Redway, M.P.
Barbara Sparrow, M.P.
Honorable Robert de Cotret, President of Treasury Board

ANNEXE C—MÉMOIRES & TÉMOIGNAGES

Témoin(s)	N° du fascicule
L'honorable Mitchell Sharp	2
«Conference Board» du Canada	3
Organisation canadienne de la petite entreprise	4
Douglas Hartle, auteur	5
Don Blenkarn, député	6
Association canadienne de la construction	7
Fédération canadienne des entreprises indépendantes	8
Stan Hovdebo, député	9
William Clarke, ancien président de comité	9
John Evans, ancien président de comité	9
Peter Dobell, du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur	10
Dian Cohen, du Conseil économique du Canada	11
C. B. Koester, Greffier de la Chambre des communes	11
L'honorable Marc Lalonde	12
Mary Collins, député	13
Scott Fennell, député	13
Institut Fraser	14
L'honorable Donald Johnston, député	15
Tribune de la presse parlementaire	15
Congrès du Travail du Canada	16
Association canadienne d'études fiscales (Association du Barreau canadien *avec* Institut des comptables agréés)	16
Kenneth Dye, Vérificateur général	17

et

L'honorable John Crosbie, C.P., député
L'honorable Barbara McDougall, ministre d'État aux Finances
Claude DesRosiers, greffier principal de la Direction des comités et de la législation privée

Groupes et particuliers ayant soumis un mémoire:

Association des municipalités de l'Ontario
Chambre de Commerce du Canada
Shirley Martin, député
Allan Redway, député
Barbara Sparrow, député
L'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor

and the following Provincial Ministers of Finance and/or treasurers:

Honorable John Baxter, New Brunswick
Honorable H.A. Curtis, British Columbia
Honorable Lou Hyndman, Alberta
Honorable Greg Kerr, Nova Scotia
Honorable Robert Nixon, Ontario

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (Issues Nos. 2 to 18 inclusive) is tabled.

Respectfully submitted,

Albert Cooper, M.P.
Chairman

et les ministres des Finances ou Trésoriers provinciaux suivants:

L'honorable John Baxter, Nouveau-Brunswick
L'honorable H. A. Curtis, Colombie-Britannique
L'honorable Lou Hyndman, Alberta
L'honorable Greg Kerr, Nouvelle-Écosse
L'honorable Robert Nixon, Ontario

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages se rapportant au présent rapport (fascicules nos 2 à 18 inclusivement) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Albert Cooper

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 17, 1985
(23)

[*Text*]

The Standing Committee on Procedure and Organization met *in camera* at 3:47 o'clock p.m., this day, the Chairman, Albert Cooper, presiding.

Members of the Committee present: Jean-Pierre Blackburn and Albert Cooper.

Alternates present: Vic Althouse, Charles Hamelin, Robert Hicks and Allan Lawrence.

In attendance: From the Library of Parliament: Bruce Carson, Law and Government Division, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985 concerning the Canadian Budgetary Process. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, September 19, 1985, Issue No. 2*).

The Committee proceeded to consider its draft report on the Canadian budgetary process.

On motion of Robert Hicks, it was agreed,—That the report be adopted, as amended, as the first Report of the Standing Committee on Procedure & Organization and be tabled, at the earliest opportunity, prior to the Christmas recess.

At 4:52 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 DÉCEMBRE 1985
(23)

[*Texte*]

Le Comité permanent de la procédure et de l'organisation se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 47, sous la présidence d'Albert Cooper, président.

Membres du Comité présents: Jean-Pierre Blackburn et Albert Cooper.

Substituts présents: Vic Althouse, Charles Hamelin, Robert Hicks et Allan Lawrence.

Également présent: De la Bibliothèque du Parlement: Bruce Carson, Division du droit et du gouvernement.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985 concernant le processus budgétaire canadien. (*Voir procès-verbal et témoignages du jeudi 19 septembre 1985, fascicule nº 2*).

Le Comité commence l'étude de son ébauche d'un rapport sur le processus budgétaire canadien.

Sur motion de Robert Hicks, il est convenu,—Que le rapport tel que modifié soit adopté comme le premier rapport du Comité permanent de la procédure et de l'organisation et qu'il soit déposé, le plus tôt possible, avant l'ajournement de Noël.

A 16 h 52, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier du Comité

Micheline Rondeau-Parent

Clerk of the Committee

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

CANADA

INDEX

STANDING COMMITTEE ON

Procedure and Organization

HOUSE OF COMMONS

Issues 1-18 • 1984-1985 • 1st Session • 33rd Parliament

Chairman: Mr. Albert Cooper

The Index is available in both official languages.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

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

L'index est disponible dans les deux langues officielles.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes 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

GUIDE TO THE USERS

This Index is a subject-based and cross-referenced index which provides subject analysis as well as corresponding entries under the names of individual Members of Parliament.

Each participating Member and witness has a global entry, based on the order of reference that covers all pages where he/she spoke.

Knowles, Hon. Stanley (NDP—Winnipeg North Centre)
Regional Economic Expansion Department estimates,
1984-1985, main, **15:**9, 11-2, 19

issue page

Testimony and debate are analysed for subject content and the entries are arranged alphabetically.

Member subject entry

Knowles
Steel industry, **15:**9

Main subject sub-heading

Steel industry
Exports, **15:**9

Included in the index are several headings that may be particularly useful; a list under Witnesses shows all appearances by individuals and organizations before the Committee; the heading Orders of Reference lists all matters studied by the committee; the section Procedure records all items of a procedural nature including those listed in the Minutes.

The index is extensively cross-referenced to account for organization of subject detail and varying terminology. Cross-references to a first sub-heading are denoted by a long dash "—".

Women *see* Canadian Forces—Training

A list of dates of meetings of the committee with the corresponding issue numbers may be found under the heading "Dates and Issues" on the following page.

INDEX

HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE

OFFICIAL REPORT

FIRST SESSION—THIRTY-THIRD PARLIAMENT

Abbreviations: A.=Appendices. Amdt.=amendment. M.=motion. S.O.=standing order.

DATES AND ISSUES

—1984—

November: 27th, 1.

—1985—

March: 26th, 2.

April: 18th, 2.

September: 19th, 2; 24th, 3; 26th, 4.

October: 3rd, 5; 9th, 6; 10th, 7; 16th, 8; 22nd, 9; 23rd, 10; 24th, 11; 31st, 12.

November: 1st, 13; 5th, 14; 19th, 15; 21st, 16; 26th, 17.

December: 17th, 18.

See also **Elections, Privileges and Procedure Standing Committee**

Accountability, Hartle remarks, **5**:4-6

Agenda and procedure subcommittee *see* Procedure

Althouse, Mr. Vic (NDP—Humboldt—Lake Centre)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **3**:9, 14-7; **9**:15-8, 26-9; **10**:14-7, 19-20; **11**:12-5, 27-9, 33-4; **12**:12, 14-5; **13**:13-5, 17; **14**:10-2; **16**:26-9; **17**:10-1, 13, 16-8

Annual reports, Lambert report recommendations, **5**:15

Appendix, Canadian Organization of Small Business, letter, **4A**:1-5

Auditor General
Role, **17**:4
See also Public Accounts—Scope

Auditor General's Office *see* Witnesses

Auditor General's reports, preparation, difficulties, **17**:8-9

Australia
Parliamentary system, **10**:10
See also Budget; Estimates

Barrett, Mr. Charles (Conference Board of Canada)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **3**:3, 11, 16-7

Bennett, Mr. Jim (Canadian Federation of Independent Business)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **8**:3-21

Blackburn, Mr. Jean-Pierre (PC—Jonquière; Vice-Chairman)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **2**:14-5; **5**:24; **6**:8-9; **8**:4, 18, 21; **9**:12, 14-5; **12**:4, 15; **13**:4, 15-6, 18; **14**:15-6; **15**:22-4; **16**:30-1; **17**:8-10, 13
Election as Vice-Chairman, *in absentia,* **1**:6
Procedure, witnesses, **8**:18

Blenkarn, Mr. Don (Member of Parliament—Individual presentation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **6**:3-18
References *see* Estimates—Committee, Drafting

Borrowing authority, **2**:9; **3**:12; **5**:7-8; **8**:5-6; **13**:8, 12
Background, necessity, **14**:5, 10
Budget, relation, **6**:12-3; **12**:6
House of Commons debates, usefulness, **9**:6-7, 27
Legislation, passing, **13**:12-3
Tabling with budget, **9**:11, 26-8; **10**:5; **11**:28; **14**:10; **17**:5
Tabling with main estimates, **15**:16
Tabling with supply bills, Speaker Jerome decision, 1975, **11**:28-9
Timetable, creating, **12**:6
See also Budgetary cycle; Estimates—Supplementary

Britain *see* United Kingdom

Budget
Amendment by House of Commons, **4**:6
Australia, comparison, **2**:8; **10**:4, 6-7, 9, 14; **11**:12, 14, 27-8; **12**:15; **16**:31
Balanced, proposing, **14**:5-7, 10-1, 13
United States, comparison, **14**:5
Committee of the Whole study, **3**:6-7, 15; **4**:22-3; **11**:12
See also Budget—Taxation measures—Ways and Means motions
Consultations, **3**:6-7, 9-11, 16-7; **4**:9-10; **5**:20; **7**:6, 8-10, 15; **8**:4; **10**:8-9; **11**:12; **12**:14; **14**:9-10; **15**:5-9, 30-1; **16**:9, 11-2, 19, 25; **17**:5-7
Definition, nature, **3**:16; **7**:12-4

Budget—*Cont.*
Consultations—*Cont.*
Format, Committee hearings *vs* Ministerial meetings, **7**:14-5; **10**:19-20; **11**:9-10; **16**:6, 24, 26-9
Green Paper, 1982, **16**:18
Members of Parliament, including, responsibility, **6**:10-1; **9**:4; **10**:18-9; **13**:4-5; **17**:7
Non-governmental committee, proposing, **11**:10-1
Participation, criteria, resources required, **11**:6; **12**:12; **16**:7
Provincial governments, **2**:15-6; **3**:15-6; **12**:12-3; **15**:8
Public *vs* private, **12**:13; **15**:6, 10-1; **16**:6, 8, 22
Submissions, written, publishing, **16**:8-10
Unorganized groups, representation, **5**:6
See also Budget—Fixed date—Secrecy
Debate, **3**:13-4; **11**:12-3
Time allotted, **10**:8-9; **11**:14
Definition, role, **6**:18; **9**:5; **10**:8; **14**:4, 12-3; **15**:6, 28-9
Discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement*
Canadian Organization of Small Business, position, **4**:4-7
Consideration, **2**:6-24; **3**:4-18; **4**:4-23; **5**:4-29; **6**:4-19; **7**:5-18; **8**:4-21; **9**:4-29; **10**:4-21; **11**:4-35; **12**:4-16; **13**:4-18; **14**:4-16; **15**:4-31; **16**:5-31; **17**:4-26
See also Orders of Reference; Report to House
Discussion papers, usefulness, Committee consideration, **8**:4-5, 8, 12-3; **9**:10, 14; **11**:6
Economic effect, **5**:26
Economic statements, mini-budgets, "State of the Nation Address", prior to budget, proposing, **3**:11; **5**:17; **7**:13; **11**:7, 9, 15, 18; **12**:14; **13**:9; **15**:17; **16**:6, 11, 19, 24; **17**:6
Federal-provincial conferences, relationship, **2**:21-2; **11**:8-9
Finance Department, role, **3**:18; **4**:10; **5**:12, 18
Finance Minister/Treasury Board President, role, **5**:7; **6**:8, 12
Fixed date proposal, standardizing budget process, timing, **2**:7-9; **4**:5, 10, 22; **5**:17; **7**:6-8, 15; **8**:5-6, 9, 11-2; **9**:4-5, 18-9; **10**:4-5; **11**:4-6, 22-4; **12**:5; **14**:4-5, 14; **15**:11-2, 14, 17; **16**:6, 15-6, 19; **17**:4
Business slowdown, creating, **13**:12
Conference Board of Canada study, **3**:5-6
Consultations, affecting, **2**:13; **5**:11-3, 28; **15**:7
Fall date, advantages, **15**:7-8, 11-3
Flexibility, affecting, **2**:14; **11**:23
Hartle remarks, **5**:7
House of Commons not sitting (elections, etc.), emergencies, delaying, **9**:7; **12**:5-6
November date, advantages, **9**:9-10
Provincial governments, budgets, affecting, **2**:21; **14**:14-5; **15**:12
Spring date, advantages, **8**:6
See also Budget—Secrecy
Format, standardizing, **16**:7
Guarantee/insurance programs, expenditures, forecasts, including, **17**:6
Historical background, previous deficits, **14**:11
Impact, **7**:9; **16**:7
Importance, relative to other House of Commons business, **10**:14; **15**:28
MacEachan budget, references, **6**:18; **8**:8; **15**:5
Municipal government budget system, comparing, **6**:6, 8; **9**:25
Other countries, comparison, **4**:15-6
Papers, tabled one week in advance, **2**:12, 18, 20; **4**:5, 7-8
Process, present, outline, **11**:24-5; **12**:4
Proposals, announcing in advance, **3**:11-2; **5**:25-6
Reform
House of Commons, schedule, procedure, difficulties, anticipating, **11**:22, 34-5
Policy and Expenditure Management System, effects, **15**:16-7
Review, post-budget, Committee, proposing, **11**:10, 20-2

Budget—*Cont.*
Secrecy, **2**:11-2, 14-6; **6**:10; **7**:9; **8**:8; **11**:4, 6; **13**:16-7; **14**:11-2
Consultations, relationship, post *vs* pre-budget, **3**:7, 9-10; **5**:24-5; **7**:9-10, 17; **10**:5; **12**:7-8; **13**:15; **15**:5, 7; **16**:6, 10-1, 24; **17**:8
Fixed date, affecting, **9**:7
Hartle remarks, **5**:10-1
Lock-up, budget night briefings, access, eliminating, **8**:5, 8-9, 15-8; **9**:12-5, 18; **10**:20-1; **11**:16-9; **12**:15-6; **14**:12-6; **15**:19-30; **16**:6-7, 12-5
Provincial governments, system, comparison, **12**:8
Public Servants, **2**:15
Stock markets, closing, **9**:16, 18-9; **15**:25
Stock markets, impact, "insider information", **5**:24-5; **7**:10; **11**:21; **12**:7; **13**:16; **14**:9; **15**:5-6, 30; **16**:22
United Kingdom, comparison, **2**:11
United States, comparison, **12**:13
Sharp remarks, **2**:7-12
Speech, **5**:13, 22-3
Importance, relevance to budget, **15**:29
Length, **11**:7, 15-6; **12**:14; **15**:29
Media coverage, **11**:14; **14**:15
Tax expenditures, information, including, **17**:5-6, 16-8
Taxation measures, legislation, **3**:6-9, 13-4; **4**:6-10, 12-3, 16-23; **5**:17-22; **7**:7, 15-6; **8**:9-10, 12, 19; **11**:4-5, 11-2; **13**:7, 10; **15**:14
Committee referral, timing, **9**:10-1; **10**:8; **16**:20, 22-3; **17**:6-7
Standing Committees *vs* Committee of the Whole, **8**:8
Deadlines, lapsing, **2**:10; **5**:21-2; **11**:14-5, 19-20, 25; **12**:11; **15**:15
Draft legislation, tabling with budget, difficulties, **2**:18-20; **3**:6-9, 13-4; **4**:13-6; **5**:6; **6**:12; **7**:16; **8**:10-1; **9**:10-1; **10**:7, 11-2; **11**:7-8, 25-6; **12**:10-1; **15**:10; **16**:19-20, 25-6; **17**:6, 21-2
Implementation
Date, fixed, retroactive, immediate, effects, **7**:8, 16-8; **9**:6-7, 16-8; **10**:6-9; **11**:20; **13**:7-8, 16-7; **15**:15; **16**:18-9, 30-1; **17**:7-8
Delays, problem to economic community, **12**:11-2
Provisional Implementation of Taxation Measures Act, **10**:5-6
Provisional, 180/100 sitting days requirement, **2**:9, 11, 15-22; **3**:6, 12-3; **4**:18-9; **5**:9-10, 27-8; **7**:7; **8**:6-7, 19; **10**:10; **12**:6-7; **13**:17; **14**:8-9; **15**:8; **16**:18-22
United Kingdom, comparison, **16**:21
Introduction, **5**:21; **12**:5
United Kingdom, comparison, **2**:19; **4**:10-2, 17, 20; **5**:18, 20; **16**:26; **17**:22
United States, comparison, **4**:16-8
Technical matters, **8**:12
Separating from policy, **3**:6; **4**:5-7, 17, 19-20; **5**:6, 8-9, 18-9; **7**:6, 8, 11-2; **8**:7; **14**:7-8; **15**:8; **16**:19, 22; **17**:21
Tabling prior to budget, **9**:10; **10**:5
United Kingdom, comparison, **10**:10-1
United States, comparison, **6**:18; **13**:10
Ways and Means motions, **8**:10
Committee of the Whole, studying, alternatives, **15**:9, 15-6; **16**:23
House of Commons, procedure, **11**:26
May 1984, status, **10**:4
Replacing with legislation, **12**:10
Role, purpose, **11**:26-8; **12**:10-1
See also Borrowing authority; Budgetary cycle; Construction industry; Estimates—Supplementary, Tabling; Taxation—Capital gains

Budgetary cycle, budget, estimates, borrowing authority, public accounts, timing, relationship, **2**:8, 13-4; **3**:12; **6**:13-4; **9**:5-7, 11-2, 21-2, 25-6; **11**:5, 13-4, 17-8, 22, 28, 31-3; **13**:9-10, 12; **14**:5; **15**:7, 13-4; **17**:5-6, 8-9, 11, 20-1
Parliament, effectiveness, relationship, **5**:4-6

Burke, Mr. John D. (Parliamentary Press Gallery)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **15**:3, 18-30

Business *see* Budget—Fixed date proposal

Cabinet Ministers *see* Ministers

Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement, The *see* Budget—Discussion paper

Canadian Construction Association
Background, **7**:5-6
See also Witnesses

Canadian Federation of Independent Business *see* Witnesses

Canadian Labour Congress *see* Witnesses

Canadian Organization of Small Business *see* Appendix; Budget—Discussion paper; Witnesses

Canadian Tax Foundation
Background, **16**:17
Report, 1977, *The Tax Legislative Process,* **15**:4; **16**:18
See also Witnesses

Capital gains tax *see* Taxation

Carson, Mr. Bruce (Library of Parliament)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **2**:5, 18-9; **3**:12; **5**:26; **7**:4, 17; **15**:13

Cassidy, Mr. Mike (NDP—Ottawa Centre)
Budget
Consultations, **7**:8
Discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **5**:14-6, 20, 26-8; **7**:7-10; **8**:7, 11-20
Discussion papers, **8**:12-3
Economic effect, **5**:26
Fixed date proposal, **7**:7-8; **8**:11-2
Impact, **7**:9
Secrecy, **7**:10; **8**:15-7
Taxation measures, **5**:27-8; **7**:7-8; **8**:11, 19
Technical matters, **7**:8; **8**:12
Estimates, Committee study/role, **5**:14-6
Procedure, witnesses, **8**:18-9
Taxation, capital gains, **8**:13-4

Chairman, decisions and statements *see* Procedure

Clarke, Mr. William (Individual presentation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **9**:3, 6-7, 13-4, 16-9, 22-3, 25-6, 28

Cohen, Ms Dian (Economic Council of Canada)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **11**:3-22

Collins, Mrs. Mary (Member of Parliament—Individual presentation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **13**:4, 6-9, 12-3, 15-7

Committee *see* Budget—Discussion papers—Taxation measures; Estimates; Orders of Reference

Committee of the Whole *see* Budget

Committees *see* House of Commons

Conference Board of Canada
Background, **3**:4
See also Budget—Fixed date proposal; Witnesses

Construction industry, budget measures, impact, **7**:5-6
Residential *vs* non-residential, **7**:11

Consultations *see* Budget

Cooper, Mr. Albert (PC—Peace River; Chairman)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **2**:6, 18, 20-1; **3**:11-2; **4**:11, 18, 22; **6**:4, 13-9; **7**:5, 9, 12-6, 18; **9**:4, 20, 22-3, 29; **10**:4, 13, 20-1; **11**:4, 8, 18-25, 29-35; **14**:4, 11-2, 16; **15**:4, 12, 14-8, 25-30; **16**:5, 9, 11, 13, 16-7, 22-5, 31; **17**:4, 6-7, 16, 19-23, 26
Election as Chairman, **1**:6
Procedure
Documents, appending to minutes and evidence, M. (Lewis), **4**:18
Election of Vice-Chairman
In absentia, **1**:6
M. (Dick), **1**:6
Meetings, notice, M. (Dick), **1**:8
Organization meeting, **1**:6-9
Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, M. (Dick), **1**:7
Amdt. (Deans), **1**:7
Witnesses, expenses, Committee paying
M. (Dick), **1**:7
M. (Lewis), **4**:11

Couzin, Mr. Robert (Canadian Tax Foundation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **16**:3, 23-7, 29-31

de Jong, Mr. Simon (NDP—Regina East)
Budget
Consultations, **3**:9
Discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **3**:9-10, 18
Finance Department role, **3**:18
Secrecy, **3**:9-10

Deans, Mr. Ian (NDP—Hamilton Mountain)
Procedure
Meetings, M. (Dick), **1**:8
Organization meeting, **1**:6-9
Quorum, M. (Dick), amdt., **1**:7
Witnesses, M. (Dick), **1**:7

Debate *see* Borrowing authority—House of Commons; Budget; House of Commons

"Deemed to be passed" *see* Estimates—Committee, Time allotment

Deficit financing, effects, **14**:6

Deficits *see* Budget—Historical background

De-indexing *see* Family allowances

Departments *see* Government departments

Dick, Mr. Paul (PC—Lanark—Renfrew—Carleton; Parliamentary Secretary to Minister of State (Government House Leader); Parliamentary Secretary to President of the Privy Council; Parliamentary Secretary to President of the Treasury Board)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **4**:11-4, 19-23; **5**:17-21; **10**:10-2
Procedure
Agenda and procedure subcommittee, M., **1**:7
Election of Chairman, M., **1**:6
Meetings, M., **1**:8
Organization meeting, **1**:6-9
Printing, M., **1**:7
Quorum, M., **1**:7
Amdt., **7**:3

Dick, Mr. Paul—*Cont.*
Procedure—*Cont.*
Witnesses, M., **1**:7-8

Discussion paper(s) *see* Budget

Dobell, Mr. Peter (Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **10**:3-21

Documents *see* Appendix; Procedure

Draft legislation *see* Budget—Taxation measures

Dye, Mr. Kenneth M. (Auditor General's Office)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **17**:3-26

Economic Council of Canada
Role, purpose, **11**:11
See also Witnesses

Economic statements *see* Budget

Edwards, Mr. Stanley E. (Canadian Tax Foundation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **16**:3, 23-7, 29

Elections *see* Budget—Fixed date proposal, House of Commons

Ennis, Mr. Fred (Parliamentary Press Gallery)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **15**:3, 21-2, 24, 27, 30-1

Envelope system *see* Government expenditures

Estimates
Australia, comparison, **10**:14-5; **11**:15
Committee study/role, **10**:16
Criticism, proposals for change, frequency, **5**:8, 14; **6**:4-5, 8-9, 15-6; **9**:22-4; **10**:13
Importance, time spent, **10**:13-4, 17-8; **13**:5
Drafting *vs* reviewing, Blenkarn proposal, **6**:5-9, 11, 14-8
New, Ways and Means, creating, **10**:13-4; **13**:5-6, 10-4
Staff, **5**:14-6
Time allotment, "deemed to be passed", **6**:16
United Kingdom, comparison, **10**:13
Written questions, **5**:15
Consideration, time limit, **2**:9
Departmental *vs* government spending program, need for "larger picture", **6**:4-5
Fixed date proposal, **11**:17
Forecasts, availability to Members of Parliament, **9**:8
Government authority, **6**:14, 18
Media coverage, **5**:14
Members of Parliament, role, partisanship, party discipline, etc., **2**:22-4; **5**:14; **9**:8, 20-1
See also Estimates—Forecasts
Supplementary, **5**:23, 26-7; **11**:33
Approval process, **9**:21, 28
Borrowing authority, presenting simultaneously, **9**:29
Tabling with budget, **11**:33
Tabling, timing, **8**:6
Usefulness, **10**:15-7
See also Budget—Fixed date; House of Commons—Reforming

Evans, Mr. John (Individual presentation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **9**:3, 7-21, 23-8

Family allowances, de-indexing, **11**:13

Federal-provincial conferences *see* Budget

Fennell, Mr. Scott (Member of Parliament—Individual presentation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **13**:4-6, 10-7

Finance Department, 4:13
See also Budget

Finance Minister *see* Budget

Fixed date proposal *see* Budget; Estimates

France *see* House of Commons—Debate

Fraser Institute *see* Witnesses

Freedom of information, 5:5

Government departments *see* Estimates—Departmental; Finance Department; Justice Department; Public Works Department

Government expenditures
Envelope system, etc., **5**:26-7
"Out of control", **9**:5-6
See also Members of Parliament

Government programs, performance evaluation, **5**:16-7

Green Paper, 1982 *see* Budget, Consultations

Guarantee programs *see* Budget

Gussow, Mr. David (House of Commons)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **11**:3, 33

Hale, Mr. Geoffrey (Canadian Organization of Small Business)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **3**:3-10, 12-23

Halliday, Mr. Bruce (PC—Oxford)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **5**:23-4; **8**:15; **9**:24; **10**:14, 17-8, 20-1; **11**:15-8, 26; **17**:14-6, 24-5

Hart, Mr. Kenneth (Conference Board of Canada)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **3**:3, 8, 10-8

Hartle, Mr. Douglas G. (University of Toronto; Individual presentation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **5**:3-28
References *see* Accountability; Budget—Fixed date—Secrecy

Hicks, Mr. Bob (PC—Scarborough East)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **4**:17-8; **9**:9, 18-9
Procedure
Meetings, M. (Dick), **1**:8
Organization meeting, **1**:8

House of Commons
Committees
Authority, powers, new, implications, **10**:18-20
Legislative committees, **6**:13
Membership selection **6**:4, 7
Questioning of witnesses, approach, **6**:16
Role, effectiveness, **13**:11
See also Budget—Consultations, Format—Taxation measures, Review; Members of Parliament—Salaries; Miscellaneous

House of Commons—*Cont.*
Committees—*Cont.*
See also—Cont.
Estimates Standing Committee; Public Accounts Standing Committee
Debate, limiting, **2**:7, 10
France, comparison, **11**:29-31
United Kingdom, comparison, **2**:10; **11**:30
Question Period, position on agenda, **2**:7
Reforming, subject matter of non-confidence votes, **9**:24-5
Time allocation, system, **11**:30, 35
See also Borrowing authority; Budget; Witnesses

Hovdebo, Mr. Stan J. (Member of Parliament—Individual presentation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **9**:3-6, 14, 21-3, 26, 28-9

***In camera* meetings** *see* Procedure

Information *see* Freedom of information

"Insider information" *see* Budget

Insurance programs *see* Budget—Guarantee/insurance programs

Jerome, Speaker, references *see* Borrowing authority—Tabling

Johnston, Hon. Donald J. (Member of Parliament—Individual presentation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **15**:4-18

Justice Department, performance, **4**:13

Koester, Dr. C.B. (House of Commons)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **11**:3, 22-35

Lalonde, Hon. Marc (Individual presentation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **12**:3-16

Lambert report *see* Annual reports

Lawrence, Hon. Allan (PC—Durham—Northumberland)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **4**:15-6, 19, 23; **5**:21-3, 25-6; **6**:7, 17-8; **8**:17-21; **11**:8-11, 21-2; **14**:11, 14

Legislation *see* Borrowing authority; Budget—Taxation measures—Ways and Means motions, Replacing

Legislative committees *see* House of Commons—Committees

Lewis, Mr. Doug (PC—Simcoe North; Parliamentary Secretary to President of the Treasury Board; Parliamentary Secretary to President of the Privy Council)
Borrowing authority
Legislation, **13**:13
Tabling with main estimates, **15**:16
Budget
Consultations, **4**:9; **15**:10-1; **16**:8-10
Discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **2**:12-4, 16-20; **3**:7-9; **4**:7-11, 18, 20, 22; **5**:11-3, 20; **8**:8-10, 14, 17; **9**:7; **12**:9-12; **13**:10-3, 15, 17-8; **15**:10-2, 14-6; **16**:8-16
Finance Department role, **4**:10
Fixed date proposal, **2**:13-4; **5**:11-3; **8**:9; **13**:12; **15**:11-2, 14; **16**:15-6
Papers, **2**:20; **4**:7-8
Secrecy, **8**:8-9, 16; **13**:17; **16**:10-5

Lewis, Mr. Doug—*Cont.*
Budget—*Cont.*
Speech, **5**:13
Taxation measures, **2**:19-20; **3**:6-9; **4**:8-10; **8**:9-10; **12**:10-2; **13**:10, 17; **15**:14-15
Technical matters, **4**:7
United States system, **13**:10
Ways and Means motions, **8**:10; **12**:10; **15**:15
Budgetary cycle, **13**:10, 12
Estimates, committee study/role, **13**:10-1
Procedure
Budget, M., **7**:3
Documents, appending to minutes and evidence, M., **4**:18
Witnesses, expenses, M., **4**:11
Taxation, tax law reform, **13**:12

Library of Parliament *see* Procedure—Staff

Lock-up *see* Budget

MacEachan, Hon. A., references *see* Budget

MacKenzie, Mr. Arch (Parliamentary Press Gallery)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process—Proposals for Improvement,* **15**:3, 22, 26-7, 29-30

Mailly, Mrs. Claudy (PC—Gatineau)
Procedure
Election of Chairman, M. (Dick), **1**:6
Organization meeting, **1**:6, 8
Witnesses, M. (Dick), **1**:8

Malone, Mr. Arnold (PC—Crowfoot)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **3**:13, 15-6
Procedure, organization meeting, **1**:6

McCrossan, W. Paul, references *see* Unemployment insurance

Media *see* Budget—Speech; Estimates; Parliament

Members of Parliament
Government expenditures, process, understanding, participation, **9**:8, 12
Outside business activities, **4**:20
Salaries, Committee work, recognizing, **6**:7
See also Budget—Consultations; Estimates

Mini-budgets *see* Budget—Economic statements

Minimum tax *see* Taxation

Ministers
Public Service, advice, **5**:21
Responsibility, **5**:5

Miscellaneous Estimates Standing Committee, role, **13**:13

Municipal government *see* Budget

Nevins, Mr. William (Canadian Construction Association)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **7**:4, 8-9, 12-3

Nickerson, Mr. Dave (PC—Western Arctic)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **2**:21-2

Nininger, Mr. James R. (Conference Board of Canada)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **3**:3-7, 9-10, 17-8

Non-confidence votes *see* House of Commons—Reforming

Nuth, Mr. Robert (Canadian Construction Association)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **7**:4-18

O'Hagan, Mr. Dan (Canadian Labour Congress)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **16**:3, 8, 10-2, 14-5

Orders of Reference
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **2**:3
Committee, membership, **1**:3

Organization meeting *see* Procedure

Organizations appearing *see* Witnesses

Parliament
Executive power, **5**:4-5
Media coverage, **5**:5

Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade *see* Witnesses

Parliamentary Press Gallery *see* Witnesses

Parliamentary system *see* Australia

Party discipline *see* Political parties

Policy and Expenditure Management System *see* Budget—Reform

Political parties
"Monolithic structure", Sharp remarks, **2**:23
Party discipline, **5**:5

Prime Minister, powers, **5**:4-6

Procedure
Agenda and procedure subcommittee, membership, M. (Dick), **1**:7, agreed to, 4
Budget, M. (Lewis), **7**:3, agreed to, 3
Documents
Appending to minutes and evidence, M. (Lewis), **4**:18, agreed to, 3
Staff to prepare, **2**:4, agreed to
Election of Chairman, M. (Dick), **1**:6, agreed to, 4
Election of Vice-Chairman
In absentia, **1**:6
M. (Dick), **1**:6, agreed to, 4
In camera meetings, **2**:4; **7**:3
Meetings, notice, M. (Dick), **1**:8, agreed to, 4
Organization meeting, **1**:6-9
Printing, minutes and evidence, M. (Dick), **1**:7, agreed to, 4
Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, providing four Members present, including Chairman or Vice-Chairman, M. (Dick), **1**:7, as amended, agreed to, 4
Amdt. (Deans), **1**:7, agreed to, 4
Amdt. (Dick), **7**:3, withdrawn, 3
Report to House, M. (Hicks), **18**:66, agreed to
Staff, researchers, Library of Parliament services, requesting, M. (Jourdenais), **2**:4, agreed to
Witnesses
Expenses, Committee paying, limit of three representatives per organization, M. (Dick), **1**:7-8, agreed to, 4
Expenses, Committee paying, M. (Lewis), **4**:11, agreed to, 3
Inviting, **8**:18-9
Reappearance, requesting, **11**:34; **17**:16

Procedure and Organization Standing Committee *see* Committee

Programs *see* Government programs

Provincial governments *see* Budget; Federal-provincial conferences

Provisional implementation *see* Budget—Taxation measures, Implementation

Public Accounts
Scope, alternative methods, Auditor General's proposals, **17**:9-16, 20
See also Budgetary cycle

Public Accounts Standing Committee, authority, **9**:21; **13**:4, 13

Public Servants *see* Budget—Secrecy

Public Service *see* Ministers

Public Works Department, revenue dependency principle, government departments paying rent, **10**:16-7

Question Period *see* House of Commons

Randall, Mr. Murray (Canadian Labour Congress)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **16**:3, 5-9, 11-6

Reform *see* Budget; House of Commons; Taxation—Tax law

Registered Retirement Savings Plans, **4**:12, 14

Report to House, first, budget discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **18**:4-65

Reports *see* Annual reports; Auditor General's reports

Revenue dependency *see* Public Works Department

Riis, Mr. Nelson A. (NDP—Kamloops—Shuswap)
Borrowing authority, **6**:12
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **6**:10-3, 15-6, 18
Estimates, **6**:15-6
Taxation, **6**:11-2

Royal Commission on Government Financial Organization and Accountability *see* Lambert report

Sanford, Mr. Keith (Canadian Construction Association)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **7**:4, 10-2, 16-8

Schellenberg, Mr. Ted (PC—Nanaimo—Alberni)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **7**:10-2, 15

Sharp, Hon. Mitchell (Individual presentation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **2**:5-24
References *see* Budget; Political parties

Sherbaniuk, Mr. Douglas G. (Canadian Tax Foundation)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **16**:3, 17-22, 24, 27, 31

Speech *see* Budget

State of the Nation Address *see* Budget—Economic statements

Stock markets *see* Budget—Secrecy

Supplementary estimates *see* Estimates

Supply bills *see* Borrowing authority—Tabling

Tax expenditures *see* Budget

Tax Legislative Process, The *see* Canadian Tax Foundation—Report

Taxation, **5**:10; **13**:14-5
Capital gains, budget measures, **4**:8, 14; **5**:19-21; **8**:5-6, 8, 13-4; **15**:9; **16**:28
Capital income system proposal, **5**:23-4
Insolvency, collection of delinquent taxes, **4**:12-3
Minimum tax, proposing, **16**:29
Policy, three year agenda, proposing, **11**:6
Tax law reform, need, simplification, **9**:11; **11**:15; **13**:9, 12; **14**:7, 9, 12; **17**:21, 24-6
Commission, proposing, **8**:20
Effects, anticipating, **15**:4-5
United States, comparison, **14**:7-8, 12
1971 reforms, consultations, **15**:4
Value-added tax, introducing, **6**:11-2; **15**:18
See also Budget

Technical matters *see* Budget

Thompson, Mr. Ron (Auditor General's Office)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **17**:3, 10, 17

Treasury Board, President *see* Budget—Finance Minister

Unemployment insurance, McCrossan position, **4**:17

United Kingdom *see* Budget—Secrecy; Estimates—Committee; House of Commons—Debate

United States *see* Budget; Estimates; Taxation—Tax law

Value-added tax *see* Taxation

Walker, Mr. Michael (Fraser Institute)
Budget, discussion paper, *The Canadian Budgetary Process-Proposals for Improvement,* **14**:3-16

Ways and Means *see* Budget; Estimates—Committee

Witnesses (organizations)
Auditor General's Office, **17**:3-26
Canadian Construction Association, **7**:4-18
Canadian Federation of Independent Business, **8**:3-21
Canadian Labour Congress, **16**:3, 5-16
Canadian Organization of Small Business, **4**:4-10, 12-23
Canadian Tax Foundation, **16**:3, 17-27, 29-31
Conference Board of Canada, **3**:4-18
Economic Council of Canada, **11**:3-22
Fraser Institute, **14**:3-16
House of Commons, **11**:3, 22-35
Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, **10**:3-21
Parliamentary Press Gallery, **15**:3, 18-31
See also Appendix and *individual witnesses by surname*

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

CANADA

INDEX

DU

COMITÉ PERMANENT DE LA

Procédure et de l'organisation

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicules nos 1-18 • 1984-1985 • 1re Session • 33e Législature

Président: M. Albert Cooper

L'index est disponible dans les deux langues officielles.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes 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

The Index is available in both official languages.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

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

GUIDE DE L'USAGER

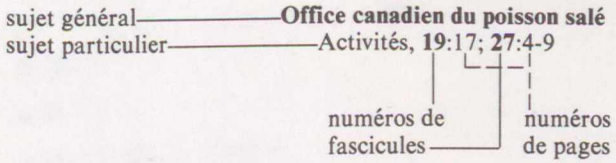
Cet index couvre les sujets ayant fait l'objet de discussions lors des séances de ce comité. Les dates et les numéros des fascicules contenant les procès-verbaux et témoignages des séances du comité sont répertoriés dans les pages préliminaires sous le titre «DATES ET FASCICULES».

Les sujets, ainsi que les noms des intervenants, sont inscrits par ordre alphabétique et en caractères gras de même que les numéros des fascicules. Chaque référence peut apparaître sous les deux rubriques afin de faciliter l'accès à l'information.

Pêches
Pacifique, **11**:31

Oberle, M. F. (PC—Prince George—Peace river)
Pêches, **11**:31

L'exemple suivant illustre la méthode d'indexation employée.



Certains sujets d'importance commandent des descripteurs spéciaux tels que: Appendices; Ordre de renvoi; Procédure et Règlement; Témoins; Votes en Comité, etc.

L'index est dit croisé parce qu'il comporte des renvois. Les renvois à un sous-titre sont indiqués par un long trait.

Nigeria. *Voir* Poisson—Exportations

sujet abordé sous cette autre rubrique — **Géothermie**
Allusions, **1**:34; **11**:4-18
Voir aussi Chauffage collectif, système

titre-sujet préféré à un autre — **Énergie atomique.** *Voir plutôt* Énergie nucléaire

INDEX

COMITÉ PERMANENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

COMPTE RENDU OFFICIEL

PREMIÈRE SESSION, TRENTE-TROISIÈME LÉGISLATURE

Abréviations et symboles: A=appendice. Am.=amendement. Art.=article. M.=motion.

DATES ET FASCICULES

—1985—

Novembre: le 27, f.1.

—1986—

Mars: le 27, f.2.

Avril: le 18, f.2.

Septembre: le 19, f.2; le 24, f.3; le 26, f.4.

Octobre: le 3, f.5; le 9, f.6; le 10, f.7; le 16, f.8; le 22, f.9; le 23, f.10; le 24, f.11; le 31, f.12.

Novembre: le 1er, f.13; le 5, f.14; le 19, f.15; le 21, f.16; le 26, f.17.

Décembre: le 17, f.18.

Voir aussi **le comité permanent des élections, des privilèges et de la procédure**

Althouse, M. Vic (NPD—Humboldt—Lake Centre)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **3**:9, 14-7; **9**:15-8, 26-8; **10**:14-7, 19-20; **11**:12-5, 27-9, 33-4; **12**:12, 14-5; **13**:13-5, 17; **14**:10-2; **16**:26-9; **17**:10-1, 13, 16-9

Appendice
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document
Organisation canadienne de la petite entreprise, mémoire, **4A**:6-10

Association canadienne de la construction
Composition, **7**:5
Construction domiciliaire, non représentation, **7**:11
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins

Association canadienne d'études fiscales
Quarantième anniversaire en 1985, **16**:17
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins
Rôle, activités, etc., **16**:17
Voir aussi Budget—Processus

Assurance-chômage, régime. *Voir* Comptes publics

Australie
Parlement, fonctionement, **10**:10
Voir aussi Budget—Processus—Comparaison avec d'autres pays; Budget des dépenses—Comités, étude

Barrett, M. Charles (Conference Board du Canada)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **3**:11, 16-7

Bennett, M. Jim (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **8**:4-21

Blackburn, M. Jean-Pierre (PC—Jonquière; vice-président)
Élection à titre de vice-président, **1**:6
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **2**:14-5; **5**:24; **6**:8-9; **9**:12, 14-5; **12**:15; **13**:15-6; **14**:15-6; **15**:22-4; **16**:30-1; **17**:8-10, 13

Blenkarn, M. Don (député fédéral; témoin à titre personnel)
Allusion à M. Blenkarn. *Voir* Budget des dépenses
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **6**:4-18

Budget
Assurance et garantie, programmes du gouvernement, renseignements, inclusion, **17**:6
Budget des dépenses
Mesures budgétaires, répercussions, inclusion dans les budgets supplémentaires, proposition, **11**:32-4
Relation, **6**:13-4; **9**:5-6, 11, 20-2; **10**:13; **11**:14, 31-3; **13**:9-10, 12; **14**:5; **15**:7-8, 12-3, 16-7; **17**:5-6, 8, 20-1
Voir aussi Présentation, date fixe *sous le titre susmentionné*
Comité pré-budgétaire, création proposée, **11**:10-1
Consultations post-budgétaires, **15**:10-1
Consultations pré-budgétaires, processus, etc., **3**:7, 9-10, 16-8; **4**:9-10, 22; **5**:6, 11-2; **7**:6, 8-10, 12-5; **9**:14; **10**:5, 7-8, 10; **11**:6-7, 17, 27; **12**:12-3; **13**:15; **15**:5-7, 10-1, 18, 30-1; **16**:7, 9, 11, 19, 23-9; **17**:6-7
Députés, participation, **10**:18-20
Documents de travail, étude, audiences publiques, etc., **8**:4-5, 12-4; **9**:14; **11**:6, 10, 19; **12**:13-4; **16**:9-10, 27-9

Budget—*Suite*
Consultations pré-budgétaires, processus, etc.—*Suite*
Publication, proposition, **16**:6, 8-10
Voir aussi Présentation, date fixe *et* Secret budgétaire *sous le titre susmentionné*
Débat, durée, etc., **3**:13; **4**:23; **11**:12
Dépenses fiscales, renseignements, inclusion, **17**:6, 17
Discours
Contenu, **5**:22
Durée, **11**:7, 15-6, 18-9; **12**:14; **15**:29
Marchés et bourses des valeurs, fermeture préalable, **9**:16, 18-9; **11**:19; **15**:25
Presse, reportage, **14**:15
Documents budgétaires
Dépôt et renvoi en comité une semaine avant le discours du ministre, proposition, **2**:12, 18, 20
Députés, information, séances à huis clos, etc., **9**:15, 18-9; **10**:20-1; **12**:16; **13**:17; **15**:19-20, 22-4, 26, 28; **16**:6
Fardeau, **12**:14
Publication préalable, **3**:14; **4**:5, 7-8; **7**:3; **16**:13-5, 24
Séances d'information à l'intention de la presse, tenue à huis clos, participation, etc., **8**:5, 8-9, 15-9; **9**:12-5; **10**:20-1; **11**:16-9; **12**:15-6; **14**:12-6; **15**:19-30; **16**:6-7, 11-5
Économie, incidence, **5**:13, 26
Équilibre, **14**:5-7, 10-1, 13
Examen
Comité, création proposée, **11**:8-11, 13, 20-1
Comité plénier de la Chambre, efficacité, **11**:8, 12
Jours, nombre réservé, **11**:34-5
Par la Chambre, **11**:8, 12-3
Information, présentation fondée sur des principes comptables appropriés, **17**:5, 9
Bureau du Vérificateur général, consultation, **17**:5, 8
Mesures fiscales
Accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, aspect, prise en considération, **16**:21
Adoption, délai, **2**:10, 16-20; **3**:7-9; **4**:6-18, 20-3; **7**:7, 15-6; **8**:6-8, 10, 12, 19; **9**:6, 11; **10**:4, 6, 8-10; **11**:5, 14-5, 19-20, 25; **12**:6-7, 10-2; **13**:8, 17; **14**:9; **15**:7, 14-5; **16**:18-21; **17**:7, 11, 21-4
Application. *Voir plutôt* Mesures fiscales—Entrée en vigueur *sous le titre susmentionné*
Approbation temporaire le jour même du budget, proposition, **16**:20-1, 30
Débat, limites de temps, **11**:30-1
Entrée en vigueur, **4**:6, 18-9; **5**:9-10, 27-8; **7**:7-8, 15-8; **9**:16-8; **10**:6-7; **11**:11, 19-21; **12**:10-1; **13**:7-8; **14**:8-9; **15**:8-9, 15; **16**:15, 30
Rétroactivité, élimination proposée, **10**:8-9
Examen préalable à la présentation du budget, **6**:11-3
Exécution anticipée, **2**:9-10, 18; **3**:6, 12-3; **4**:6; **5**:9-10, 27-8; **7**:7; **8**:6-7; **10**:5-6, 9; **12**:6, 8-9; **14**:8-9; **15**:8-9; **16**:18-20, 30-1; **17**:5
Avant-projet de loi. *Voir plutôt* Préexécution fiscale, avant-projet de loi
Impôts nouveaux et modifications majeures, exclusion proposée, **16**:20
Mesures législatives, rédaction préalable, **16**:20
Incidences, évaluation, **3**:18; **10**:12; **11**:11-2; **15**:5, 11
Modification, droit du Parlement, **4**:6, 20
Présentation
Date, **12**:6-7
Délai, **5**:18-22; **9**:7; **10**:12; **11**:26; **12**:7, 11-2; **16**:25-6
En même temps que le budget, **3**:8, 13-4; **7**:16; **10**:7, 9; **11**:7-8, 11, 13; **12**:10; **12**:14; **15**:10, 14; **16**:19; **17**:17, 20-1
Rédaction, **10**:7, 11-2; **11**:8, 19-20; **12**:7, 10; **16**:19, 25-6; **17**:22

Budget—*Suite*
Mesures fiscales—*Suite*
Renvoi en comité plutôt qu'en comité plénier de la Chambre, **2**:10; **3**:6-7; **4**:22-3; **6**:11; **8**:8, 10, 20-1; **15**:9, 15-6; **16**:19-20, 22-4; **17**:6-7
Pouvoir d'emprunt, relation, **12**:6; **15**:7-8, 13, 16
Préexécution fiscale. *Voir plutôt* Mesures fiscales—Exécution anticipée *sous le titre susmentionné*
Préparation
Cabinet, comité des priorités et de la planification, rôle, **15**:16-7
Consultations préalables. *Voir plutôt* Consultations pré-budgétaires *sous le titre susmentionné*
Dépenses fiscales, compte, inclusion proposée, **16**:7
Finances, ministère, rôle, etc., **3**:18
Fonctionnaires, participation, limitation, **2**:15
Normalisation et cohérence, objectifs proposés, **16**:7
Répercussions en matière d'emploi et de fiscalité, déclaration, inclusion proposée, **16**:7
Présentation, date fixe, **2**:14; **3**:5, 7, 10; **4**:10; **5**:7, 11-3, 17, 23, 26-8; **7**:6-8, 15; **8**:5-6, 9-12; **9**:7, 18-9; **11**:5; **12**:5; **13**:7, 10; **14**:4; **15**:10, 17; **16**:6, 15-6, 19; **17**:4-5
À l'automne, **7**:6, 8; **9**:5, 9-10; **15**:7-8, 11-4; **16**:6
Budget des dépenses, conformité, répercussions, **11**:32
Circonstances spéciales, report, **12**:5-6, 9
Consultations pré-budgétaires, répercussions, **16**:16
Entre la mi-janvier et la mi-février, **2**:8-9, 13; **3**:6-7; **4**:5, 13; **5**:11; **9**:9-10; **10**:4-5; **11**:7, 32; **12**:12; **13**:7, 12; **14**:5, 14; **15**:11-5, 17; **16**:19
Époque désignée de l'année plutôt que date fixe, proposition, **5**:17
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, position, **2**:14
Gouvernements provinciaux, budgets, incidence, **9**:10; **11**:9; **14**:14-5; **15**:8, 12-3
Politique économique et fiscale, modification, répercussions, **2**:14; **3**:11; **9**:7; **11**:8-9
Processus
Accélération, *Voir plutôt* Processus—Raccourcissement *sous le titre susmentionné*
Amélioration, **2**:7; **8**:11; **9**:20
Propositions de l'hon. Michael Wilson, ministre des finances. *Voir plutôt Le processus budgétaires canadien—Propositions d'amélioration,* document
Association canadienne d'études fiscales, rapports, **15**:4-5, 8; **16**:18, 24, 29
Comité plénier de la Chambre, rôle, **3**:6, 15
Comparaison avec d'autres pays, **3**:5; **4**:10, 15-7
Australie, **2**:8; **10**:4-7, 9, 11, 14; **11**:12, 14, 20, 27-8; **12**:15; **16**:31
États-Unis, **12**:13-4; **13**:10
Royaume-Uni, **4**:10-2, 20; **5**:18, 20-1; **10**:10-1; **11**:30; **16**:18-9, 21, 25-6, 30-1; **17**:22
Conférences fédérales-provinciales, intégration, **2**:20-2
Continuité, aspect, **9**:4-6
Dépenses et recettes, éléments, intégration, etc., **3**:12; **5**:26-7; **10**:5, 9, 13; **11**:14; **17**:20
Députés, rôle, etc., **2**:22, 24
Durée, **17**:10-1
Fonctionnement actuel, retard, causes, etc., **11**:24-6
Livre vert, avril 1982, allusions, **15**:5; **16**:18
Modification, **5**:28
Calendrier parlementaire, répercussions, **11**:22-4
Provinces, participation, **3**:15-6
Raccourcissement, **10**:10; **17**:21
Réforme, initiatives précédentes, **9**:8; **11**:22; **12**:4
Régularisation, **16**:5

Budget—*Suite*
Processus—*Suite*
Simplification, **13**:8; **17**:20
Questions techniques, **8**:11-2; **10**:5; **11**:8
Distinction des questions d'orientation politique, **7**:6, 12
Erreurs de rédaction, **7**:11, 16
Examen séparé par un comité, etc., **2**:9; **3**:6: **4**:5-7, 17; **5**:8-9; **7**:6, 8; **8**:6-7; **14**:7; **15**:8; **16**:19, 22
Incidences, consultations, **7**:11-2, 16
Notes explicatives, inclusion dans les projets de loi, proposition, **16**:22, 24
Revenu national, ministère, bulletins d'interprétation, projets, intégration, **7**:6, 11
Rôle, **14**:12-3; **15**:28
Secret budgétaire, **3**:7, 9; **5**:10-1, 24-6; **6**:9-10; **8**:8-9, 17-8; **9**:14; **10**:5, 7; **11**:4, 21; **13**:15-7; **14**:9-12; **15**:5, 10, 14, 18, 25, 29-31; **16**:10-1, 22; **17**:8
Atténuation avec l'annonce préalable d'options envisagées, **3**:10-2
Consultations pré-budgétaires, incidence, **7**:9-10, 13, 17; **12**:12-3; **16**:6, 10, 24, 27
Renseignements susceptibles de rapporter des gains financiers, divulgation, **12**:7-8; **13**:16; **15**:6-7
Ministres, mesures disciplinaires, etc., **2**:11-2, 14-6; **3**:11; **15**:7
Violation, définition, **11**:6

Budget des dépenses (***Livre bleu***)
Approbation, adoption *automatique,* etc., **6**:16; **9**:21; **10**:13; **13**:4, 11
Blenkarn, M. Don, système proposé, **6**:5-15, 17-8
Budget principal, pouvoir d'emprunt connexe, présentation simultanée, **9**:28; **15**:7, 16; **17**:5
Budget principal, présentation, date, **9**:28; **11**:5; **17**:5
Budgets supplémentaires, **11**:15
Approbation, **9**:21, 28
Pouvoir d'emprunt connexe, présentation simultanée, **9**:29
Présentation, date, **9**:28; **13**:12
Présentation en même temps que le budget, **11**:33
Procédure, **2**:14; **5**:23
Voir aussi Budget—Budget des dépenses—Mesures budgétaires
Comité des dépenses, création proposée, **10**:13-4; **13**:5-6, 10-4
Comités, étude, **6**:15-6; **9**:22; **10**:13, 16-8
Aspects différents, étude à chaque année, **5**:15
Australie, système, **10**:14-5; **11**:15
Députés, questions écrites, présentation, proposition, **5**:15
Durée, **10**:13-4; **13**:5, 13
Pouvoirs, droit de veto, etc., **9**:21-4
Recherchistes, recrutement, **5**:14-6
Système, remaniement, **6**:5
Comptes publics, relation, **9**:5, 21; **17**:5, 8
Conciliation avec les revenus, **9**:22, 25
Crédits, affectation, comité d'examen, création proposée, **9**:23
Crédits statutaires, **9**:21-3
Dépenses fiscales, renseignements, présentation, **17**:6, 17
Dépôt, date, **8**:6-7; **11**:5, 17; **15**:12
Examen, **9**:20
Députés, rôle, participation, etc., **2**:22-4; **6**:4-5, 8; **13**:4, 14
Procédure, efficacité, etc., **5**:14-5; **13**:10-1
Modification, difficulté, pouvoirs des députés, etc., **2**:13; **6**:4-5, 15-6; **9**:8, 20-5; **13**:5, 14
Préparation, procédure, **2**:13; **6**:8; **9**:8
Députés, participation, **6**:8, 15, 18
Présentation en même temps que le budget, **10**:13
Programmes, évaluation, **5**:16-7
Programmes, prévisions et plans, divulgation aux députés, **9**:8
Recettes, relation de dépendance, aspect, **10**:15-7

Budget des dépenses (*Livre bleu*)—*Suite*
Réduction
Comptes publics, comité, expérience, **9**:26
Députés, pouvoirs. *Voir plutôt* Modification *sous le titre susmentionné*
Renseignements, présentation, **5**:15
Renvoi en comité, **2**:9; **5**:8
Ordre de renvoi permanent, proposition, **5**:16
Spécialistes désintéressés, emploi, **5**:17
Voir aussi Budget

Bureau du Vérificateur général du Canada
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins
Voir aussi Budget—Information

Burke, M. John D. (Tribune de la presse parlementaire)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **15**:18-30

Canadian Federation of Independent Business. *Voir plutôt* Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Carson, M. Bruce (recherchiste pour le Comité)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **2**:18-9; **3**:12; **5**:26; **7**:17; **15**:13

Cassidy, M. Mike (NPD—Ottawa-Centre)
Comité, **8**:18-20
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **5**:14-6, 20, 26-8; **7**:7-10; **8**:7, 11-9

Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, représentant, témoignage. *Voir* Témoins

Chambre des communes
Direction des comités et de la législation privée, représentant, témoignage. *Voir* Témoins
Direction des recherches pour le bureau, représentant, témoignage. *Voir* Témoins
Greffier de la Chambre, témoignage. *Voir* Témoins
Procédure, livre de M. John Stewart intitulé *The Canadian House of Commons: Procedure and Reform,* allusion, **11**:26-7

Clarke, M. Bill (ancien député fédéral et président de comité; témoin à titre personnel)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **9**:6-7, 13-4, 16-9, 22-3, 25-6, 28

Cohen, Mme Dian (témoin à titre personnel)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **11**:4-22

Collins, Mme Mary (député fédéral; témoin à titre personnel)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **13**:4, 6-9, 12-3, 15-7

Comité
Document, annexion au compte rendu, **4**:18
Frais directs et indirects, budget, **7**:3
Président et vice-président, élection, **1**:6
Quorum, **4**:4; **12**:4; **13**:4
Séance d'organisation, **1**:6-9
Séances
À huis clos, **2**:4; **7**:3; **18**:66
Calendrier, **13**:18
Durée, **4**:4
Préavis, **1**:8
Tenue et impression des témoignages en l'absence de quorum, m. (M. Dick), **1**:7

Comité—*Suite*
Séances—*Suite*
Tenue et impression des témoignages en l'absence de...—*Suite*
Am. (M. Deans) adopté, **1**:7
Am. (M. Dick) adopté, **7**:3
Sous-comité du programme et de la procédure, composition, **1**:7
Témoins, comparution, convocation, etc., **8**:18-9; **11**:34-5
Témoins, frais de déplacement, remboursement, **1**:7-8; **4**:11

Comité plénier de la Chambre. *Voir* Budget

Comités législatifs, système, **6**:13; **10**:8; **13**:11

Comités parlementaires
Députés, affectation, **6**:4, 7
Députés, rémunération, **6**:7
Mandat, pouvoirs, etc., **10**:14, 18-9
Comparaison avec le Royaume-Uni, **10**:13, 16
Quorum, obtention, difficulté, **13**:14
Structure, **9**:23
Témoins, groupes de pression, etc., comparution, abus possibles, **10**:18-20

Compte du Fonds des changes. *Voir* Comptes publics

Comptes publics
Allusions diverses, **9**:7, 11-2; **13**:10
Assurance-chômage, régime, renseignements, inclusion proposée, **17**:9, 12
Compte du Fonds des changes, exclusion, **17**:9
Dépôt, date, **17**:5
Information, présentation fondée sur des principes comptables appropriés, **17**:5, 8-9, 12-3
Passifs, sous-estimation, **17**:9, 18
Pensions du Canada, régime, renseignements, inclusion proposée, **17**:9
Prêts à des pays en voie de développement, valeur présentée, **17**:10
Sociétés de la Couronne, renseignements, exclusion, **17**:9-10
Vérification, échéancier, **17**:11
Voir aussi Budget des dépenses

Comptes publics, comité
Allusion, **13**:13
Voir aussi Budget des dépenses—Réduction

Conference Board du Canada
Activités, **3**:4
Représentants, témoignages. *Voir* Témoins

Congrès du travail du Canada, représentants, témoignages. *Voir* Témoins

Conseil économique du Canada, allusion, **11**:11

Cooper, M. Albert (PC—Peace River; président)
Élection à titre de président, **1**:7
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **2**:18, 20-1; **3**:11-2; **4**:18, 22; **6**:13-7; **7**:9, 12-6; **9**:20-3; **10**:13, 20-1; **11**:18-21, 23-6, 29-35; **14**:12; **15**:12, 14-7, 25-30; **16**:9, 11, 13, 23-5, 31; **17**:6-7, 16, 19-23

Couzin, M. Robert (Association canadienne d'études fiscales)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **16**:23-7, 29-31

Deans, M. Ian (NPD—Hamilton Mountain)
Comité, séance d'organisation, **1**:6-9

de Jong, M. Simon (NPD—Regina-Est)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **3**:9-10, 18

Dépenses fiscales
Coût, évaluation, etc., **17**:5-6, 16-7
Définition, **17**:16-7
Voir aussi Budget; Budget des dépenses; Gouvernement—États financiers

Députés
Activités extérieures, comparaison avec d'autres parlementaires, etc., **4**:20
Loquacité, **4**:21
Voir aussi Budget—Processus; Gouvernement—États financiers

DesRosiers, M. Claude (Direction des comités et de la législation privée de la Chambre des communes)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **7**:3

Dick, M. Paul (PC—Lanark—Renfrew—Carleton; secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre; secrétaire parlementaire du président du Conseil privé; secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor)
Comité, séance d'organisation, **1**:6-9
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **4**:11-4, 19-21, 23; **5**:17-21; **10**:10-2

Dobell, M. Peter (Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **10**:4-21

Dye, M. Kenneth (Vérificateur général du Canada)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **17**:4-26

Économie, discours sur la situation économique du pays, présentation en septembre, proposition, **11**:7, 12, 15, 18, 23-4; **12**:14; **15**:17; **16**:11-2, 19, 23-4; **17**:6

Edwards, M. Stanley E. (Association canadienne d'études fiscales)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **16**:23-7, 29

Emprunt, pouvoir. *Voir plutôt* Pouvoir d'emprunt

Ennis, M. Fred (Tribune de la presse parlementaire)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **15**:21-2, 24, 27, 30-1

Enveloppes, système. *Voir* Gouvernement, dépenses

Evans, M. John (ancien député fédéral et président de comité; témoin à titre personnel)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **9**:7-21, 23-8

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Représentant, témoignage. *Voir* Témoins
Voir aussi Budget—Présentation, date fixe

Fennell, M. Scott (député fédéral; témoin à titre personnel)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **13**:4-6, 10-7

Finances, ministère. *Voir* Budget—Préparation

Fiscalité, régime. *Voir plutôt* Impôt sur le revenu—Régime fiscal

Fonctionnaires, champs de responsabilité, **5**:5

France. *Voir* Travaux de la Chambre—Programme législatif

Gouvernement
Assurance et garantie, programmes, **17**:6
Voir aussi Budget—Assurance
Déficit, **9**:5; **13**:6; **14**:10-1
Financement, **14**:6, 11
Limitation, **9**:22, 26
États financiers
Comptabilité, systèmes, modification, etc., **17**:9, 12-5, 19
Dépenses fiscales, coût, présentation, etc., **17**:6, 17-8, 20
Députés, information reçue, qualité, utilité, etc., **17**:4, 19-20, 23-4
Vérificateur général, étude, propositions, etc., **17**:10-6
Majoritaire, pouvoir, **5**:4
Secret, protection des renseignements confidentiels, etc., **5**:5

Gouvernement, dépenses
Contrôle, **9**:7
Députés, rôle, responsabilités, etc., **9**:4, 8, 12, 21, 23; **13**:4-5, 9
Vérificateurs généraux, déclarations, **9**:4-5
Enveloppes, système, **5**:27; **10**:17

Grande-Bretagne. *Voir plutôt* Royaume-Uni

Gussow, M. David (Direction des recherches pour le bureau de la Chambre des communes)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **11**:33

Hale, M. Geoffrey (Organisation canadienne de la petite entreprise)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **4**:4-23

Halliday, M. Bruce (PC—Oxford)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **5**:23-4; **8**:15; **9**:24; **10**:14, 17-8, 20-1; **11**:15-7, 26; **17**:14-6, 24-5

Hart, M. Kenneth (Conference Board du Canada)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **3**:8, 10-8

Hartle, M. Douglas (témoin à titre personnel)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **5**:4-29

Hicks, M. Bob (PC—Scarborough-Est)
Comité, séance d'organisation, **1**:8
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **4**:17; **9**:9, 18-9

Hovdebo, M. Stan (député fédéral; témoin à titre personnel)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **9**:4-6, 14, 21-3, 26, 28-9

Huntington-Lachance, rapport intitulé *Responsabilité: boucler la boucle,* allusion, **9**:6

Impôt sur le revenu
Gains en capital, exemption à vie de 500 000 $, **5**:19-22, 24; **8**:6, 13-4; **15**:9; **16**:28
Politique fiscale, calendrier, **11**:6
Recherche et développement, crédit d'impôt, allusion, **3**:10
Régime fiscal, **13**:8
Comité consultatif, création proposée, **16**:24
Complexité, **13**:9; **14**:8-9, 12; **17**:24
Modifications, incertitude causée, **5**:10, 20, 23-4; **9**:11

Impôt sur le revenu—*Suite*
Régime fiscal—*Suite*
Réforme, **9**:11; **11**:5, 15; **17**:25
De 1971, allusions, **15**:4; **16**:7
Simplification, **13**:9, 12, 15; **14**:7; **17**:24-6
Commission permanente indépendante, création proposée, **8**:20; **16**:24
Sociétés, impôt fondé sur les coûts nets, proposition, **5**:24; **17**:24-5
Surveillance, responsabilité, **13**:14-5

Impôt sur le revenu, Loi
Complexité, **9**:11; **11**:5, 15; **14**:7-9
Simplification, **11**:5; **14**:7-8

Institut Fraser, représentant, témoignage. *Voir* Témoins

Jerome, l'hon. James, ancien président de la Chambre. *Voir* Pouvoir d'emprunt—Inclusion

Johnston, l'hon. Don (député fédéral; témoin à titre personnel)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **15**:4-18

Jours de l'Opposition. *Voir* Travaux de la Chambre

Koester, M. C.B. (Greffier de la Chambre des communes)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **11**:22-35

Lalonde, l'hon. Marc (ancien ministre des Finances; témoin à titre personnel)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **12**:4-16

Lawrence, l'hon. Allan (PC—Durham—Northumberland)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **4**:12, 15-6, 19, 23; **5**:21-3, 25-6; **6**:7, 17-8; **8**:17-20; **11**:8-11, 21; **14**:11, 14

***Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration,* document**
Étude, **2**:6-24; **3**:4-18; **4**:4-23; **5**:4-29; **6**:4-19; **7**:5-18; **8**:4-21; **9**:4-29; **10**:4-21; **11**:4-35; **12**:4-16; **13**:4-18; **14**:4-16; **15**:4-31; **16**:5-31; **17**:4-26
Rapport à la Chambre, **18**:5-65

Lewis, M. Doug (PC—Simcoe-Nord; secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor; secrétaire parlementaire du président du Conseil privé)
Comité, **4**:4, 11, 18; **13**:18
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **2**:12-4, 16-7, 19-20; **3**:7-9; **4**:7-10, 20, 22; **5**:11-3, 20; **8**:8-10, 14, 17; **9**:7; **12**:9-11; **13**:10-3, 15, 17-8; **15**:10-2, 14-6; **16**:8-16

Livre bleu. *Voir* Budget des dépenses

MacKenzie, M. Arch (Tribune de la presse parlementaire)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **15**:22, 26-7, 29-31

Mailly, Mme Claudy (PC—Gatineau)
Comité, séance d'organisation, **1**:6, 8

Malone, M. Arnold (PC—Crowfoot)
Comité, séance d'organisation, **1**:6
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **3**:13, 15-6

McGrath, rapport, allusions diverses, **4**:11, 17; **9**:8, 12, 24; **15**:28

Ministres, champs de responsabilité, **5**:5

Motions
Requérant le consentement unanime de la Chambre, débat, limite de temps, **2**:7
Voies et moyens, procédure, **11**:26-8

Municipalités, budgets, préparation, procédure, etc., **6**:7-8; **9**:25

Nevins, M. William (Association canadienne de la construction)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **7**:8-9, 12-3

Nickerson, M. Dave (PC—Western Arctic)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **2**:22

Nininger, M. James R. (Conference Board du Canada)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **3**:4-7, 9-10, 17-8

Nuth, M. Robert (Association canadienne de la construction)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **7**:5-18

O'Hagan, M. Dan (Congrès du travail du Canada)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **16**:8, 10-2, 14-5

Ontario, gouvernement
Budget, processus, réforme, **16**:6
États financiers, sociétés de la Couronne, valeur, présentation, **17**:18-9

Ordres de renvoi
Comité, composition, **1**:3
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, **2**:6-24

Organisation canadienne de la petite entreprise, représentant, témoignage. *Voir* Témoins

Parlement
Fonctionnement, efficacité, etc., **5**:4
Pouvoir, dissociation du pouvoir du Cabinet, **9**:4, 22, 26
Réforme, **15**:15
Rôle, **14**:13

Partis politiques, discipline de parti, **5**:5

Pensions du Canada, régime. *Voir* Comptes publics

Période des questions, priorité à l'ordre du jour, **2**:7

Politique et gestion des dépenses, système (SPGD), allusion, **15**:16

Politique fiscale. *Voir* Budget—Présentation, date fixe—Politique; Impôt sur le revenu

Pouvoir, transition, **5**:4

Pouvoir d'emprunt
Allusion, **11**:35
Approbation, procédure, **2**:9; **3**:12; **5**:7-8; **8**:6; **10**:5; **12**:6; **13**:8, 12-3; **14**:10
Débat, durée, **9**:6
Débat en même temps que celui du budget, **14**:5, 10
Dépôt en même temps que le budget, **8**:5; **9**:11, 26-8; **11**:7, 28-9; **17**:5
Examen, **8**:5

Pouvoir d'emprunt—*Suite*
Examen—*Suite*
En comité, **5**:8
Préalable à la présentation du budget, **6**:12
Procédures, rationalisation, **9**:7
Faisant l'objet d'un projet de loi distinct, **11**:28-9
Inclusion dans un projet de loi de subsides, décision du président Jerome, décembre 1975, **11**:28-9
Projets de loi, adoption, calendrier, **12**:6
Voir aussi Budget; Budget des dépenses—Budget principal *et* Budgets supplémentaires

Pouvoir exécutif, responsabilité devant le Parlement, **5**:5

Préexécution fiscale, avant-projet de loi
Allusions diverses, **10**:5-6
Décision sur la motion (art. 3), **4**:6
Force de loi (art. 2), **4**:6
Remboursement et restitution (art. 11), **12**:8-9
Répercussions, étude, **7**:7

Premier ministre, pouvoirs, contrepoids, **5**:5-6

Presse. *Voir* Budget—Discours *et* Documents budgétaires—Séances d'information

Prévisions budgétaires. *Voir plutôt* Budget des dépenses

Prévisions budgétaires en général, comité permanent, allusions diverses, **13**:11, 13

Procédure et organisation, Comité. *Voir plutôt* Comité

Procès-verbaux et témoignages
Impression, **1**:7

Projets de loi fiscaux. *Voir plutôt* Budget—Mesures fiscales

Randall, M. Murray (Congrès du travail du Canada)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **16**:5-9, 11-7

Rapport à la Chambre
Premier (*Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration),* document, **18**:5-65

Rapport McGrath. *Voir plutôt* McGrath, rapport

Réforme parlementaire. *Voir* Parlement

Régime fiscal. *Voir* Impôt sur le revenu

Revenu national, ministère
Décisions anticipées, **16**:21
Voir Budget—Questions techniques

Riis, M. Nelson A. (NPD—Kamloops—Shuswap)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **6**:10-3, 15-6, 18

Royaume-Uni. *Voir* Budget—Processus—Comparaison avec d'autres pays; Comités parlementaires—Mandat—Comparaison

Sandford, M. Keith (Association canadienne de la construction)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **7**:10-2, 16-8

Schellenberg, M. Ted (PC—Nanaïmo—Alberni)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **7**:10-2, 15

Séance d'organisation. *Voir* Comité

Sharp, l'hon. Mitchell (témoin à titre personnel)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **2**:6-24

Sherbaniuk, M. Douglas G. (Association canadienne d'études fiscales)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **16**:17-22, 24, 27, 31

Sociétés de la Couronne. *Voir* Comptes publics

Sous-comité du programme et de la procédure. *Voir* Comité

SPGD. *Voir* Politique et gestion des dépenses, système

Stewart, M. John. *Voir* Chambre des communes—Procédure

Témoins
Association canadienne de la construction, **7**:5-18
Association canadienne d'études fiscales, **16**:17-27, 29-31
Blenkarn, M. Don, **6**:4-18
Bureau du Vérificateur général du Canada, **17**:4-26
Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, **10**:4-21
Chambre des communes
Direction des comités et de la législation privée, **7**:3
Direction des recherches pour le bureau, **11**:33
Greffier de la Chambre, **11**:22-35
Clarke, M. Bill, **9**:6-7, 13-4, 16-9, 22-3, 25-6, 28
Cohen, Mme Dian, **11**:4-22
Collins, Mme Mary, **13**:4, 6-9, 12-3, 15-7
Conference Board du Canada, **3**:4-18
Congrès du travail du Canada, **16**:5-17
Evans, M. John, **9**:7-21, 23-8
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, **8**:4-21
Fennell, M. Scott, **13**:4-6, 10-7
Hartle, M. Douglas, **5**:4-29
Hovdebo, M. Stan, **9**:4-6, 14, 21-3, 26, 28-9
Institut Fraser, **14**:4-16
Johnston, l'hon. Don, **15**:4-18
Lalonde, l'hon. Marc, **12**:4-16
Organisation canadienne de la petite entreprise, **4**:4-23
Sharp, l'hon. Mitchell, **2**:6-24
Tribune de la presse parlementaire, **15**:18-31

Thompson, M. Ron (Bureau du Vérificateur général du Canada)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **17**:10, 17

Travaux de la Chambre
Calendrier, **11**:18, 34
Jours de l'Opposition, emploi, etc., **5**:8; **11**:18
Programme législatif, établissement, comparaison au système employé en France, etc, **11**:29-31
Temps, emploi, planification et organisation, **11**:22, 35

Tribune de la presse parlementaire, représentants, témoignages. *Voir* Témoins

Vérificateur général. *Voir* Gouvernement—États financiers

Vérificateur général, Bureau. *Voir plutôt* Bureau du Vérificateur général du Canada

Walker, M. Michael (Institut Fraser)
Le processus budgétaire canadien—Propositions d'amélioration, document, étude, **14**:4-16

Canada Post
Canada Post
Postage paid / Port payé

Book Tarif
rate 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

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

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